

白川町の庁舎整備について

～50年継続可能な庁舎を考える～



岐阜県白川町 本田浩司

はじめに

今、全国で庁舎の建設や建て替えが盛んに行われている。その背景には、高度経済成期の1960年代に建設された全国の市役所、町役場、村役場が約50年経過し更新時期を迎えていることや平成の大合併で本庁舎に勤める職員が増えたこと、業務増加に伴う事務室の狭あい化があげられる。そのほかには、庁舎建設の財源にすることができる合併特例債等の地方交付税措置がある有利な起債の期限が2020年に迫っていることも背景のひとつである。

白川町でも本庁舎が耐用年数を迎えるなどの理由により更新の議論がされている。庁舎は地域インフラ・地域社会・地域活性化が成り立つための要である。地域インフラの中核となり住民生活を支える司令塔となり地域活性化のハブとなっていくべきだと考える。

これから白川町で起ころうとしていることは、前述のような庁舎が50年ぶりに変わろうとしているということ。そしてその後、再び50年間は変わらないということになる。つまり、今こそ可能な限り未来を見据えて継続可能な庁舎を考える時なのである。

第1章 白川町の現況

1-1 白川町の概要

白川町は、岐阜県の東部中濃に位置し、東は中津川市および加茂郡東白川村、西は加茂郡七宗町、南は恵那市、加茂郡八百津町、北は下呂市と接している。

1953年に、当時の西白川村の町制施行により誕生し、1954年に坂ノ東村と合併、更に1956年に、蘇原村、黒川村、佐見村との合併により現在の町域が形成された。

東西約24km、南北約21kmでU字型の町域をなし、面積は237.89km²となるが、その88%を山林が占め、可住地面積は全体の5%程度にとどまる。

町の主要な産業は農林業であり、農業では水稻、お茶、夏秋トマトの生産、林業では地域銘柄材である「東濃桧」の主要生産地となっている。

1-2 総人口の推移と将来推計

1955年頃の合併当時から現在までの人口の推移と将来推計を図1に示す。1955年から2010年までの人口は、国勢調査の結果を用いている。2015年から2060年までの人口は、2016年1月に策定された「白川町まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」より、国立社会保障・人口問題研究所（社人研）の推計条件に準拠して算出した推計人口を用いた。適

正職員数の算出については総務省自治行政局公務員部が 2017 年 3 月に公表している「類似団体別職員数の状況」にある基準値を用いた。これにより算出すると人口 5,000～10,000 人の時は人口 1 万人あたり職員 124.36 人、人口 5,000 人未満になったときは人口 1 万人あたり職員 185.87 人である。これにより算出した職員数も図 1 に示す。

本町の人口は一貫して減少傾向にあり、1955 年から 2010 年までの 55 年間に、17,903 人から 9,530 人へと約 47%減少している。今後も人口減少は続き、2060 年の人口は社人研準拠推計で 2,974 人まで減少すると推計されている。適正職員数も当然のことながら減少傾向となる。つまり、庁舎として必要な床面積も減少していくということだ。

ここからいえることは、庁舎の規模を検討するうえで現在の職員数が入りきらない規模の建物を作ることは現実的ではないが、将来に向けて賢く縮小することができる庁舎が必要とされることがわかる。

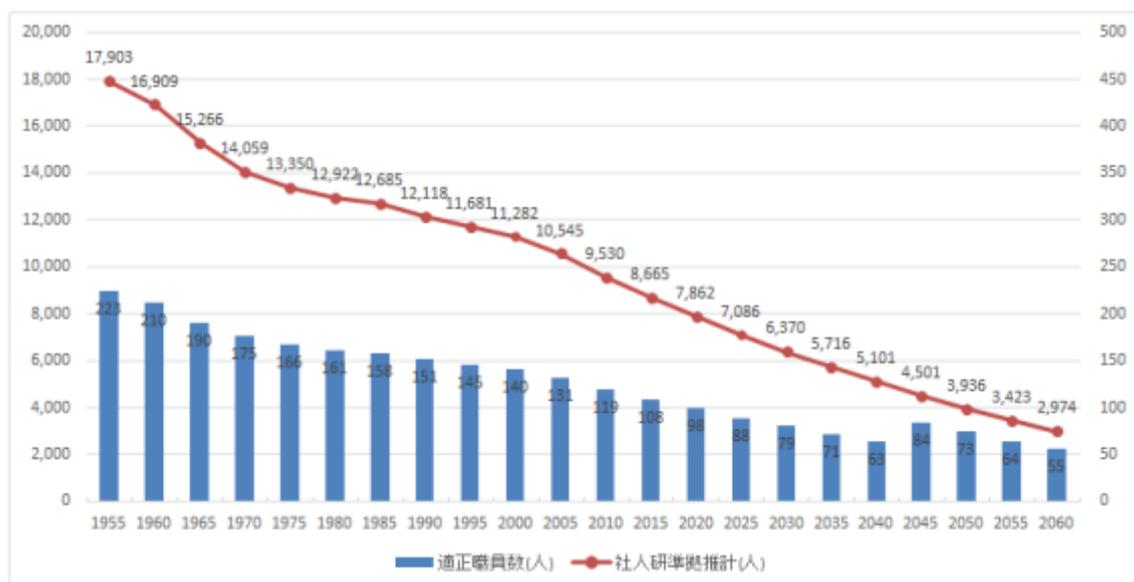


図 1 人口の将来推移と適正職員数

出典：国勢調査（1955 年～2010 年）

出典：白川町まち・ひと・しごと創生人口ビジョン（2015 年～2060 年）

第 2 章 庁舎の立地

2-1 現庁舎の立地条件

現庁舎の位置を白川町が作成している「白川町土砂災害ハザードマップ」によると土砂災害警戒区域（イエローゾーン）に立地している。また、後背斜面地は土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）で過去に災害履歴がある。ここからわかるように、防災拠点になるべき庁舎が土砂災害、がけ崩れの恐れがある地形上に立地している。現庁舎の立地では、いつ起こるか分からない自然災害から町民の安心・安全を守る役割を果たすことができるだろうか。そして、地形の課題を解消して現在地で庁舎を建て替えることは可能なのだろうか。現在の土木技術では現在地から土砂災害警戒区域や土砂災害特別警戒区域の網掛け

を解消することは非常に困難だと推測できる。ということは現在地での新築や建物の耐震補強では問題解決につながらない。つまり、白川町の新庁舎整備は移転を前提に議論すべきであるといえる。

2-2 候補地について

庁舎移転を前提に、移転先の候補地について整理する。整理する候補地は「白川町庁舎整備検討委員会」の答申書にあげられた 3 か所とする。

まず、位置関係を整理するために本レポートに關係する施設である本庁舎と 4 出張所、8 公立小中学校、3 候補地を図 2 の地図にプロットした。本町は西端を木曾川水系の飛騨川が流れ、それにそそぐ 4 本の河川が扇状に東側に伸び、それらの流域に集落が点在している。集落を束ねた地区の間は山林で隔てられており、交通の行き来は峠越えの道路となるため集落ごとの独立性が強く、地区ごとに出張所と小学校が存在する。中学校は 3 校になり白川小学校、白川北小学校、蘇原小学校の卒業生はスクールバスや自転車により白川中学校に通学することになる。



図 2 白川町公共施設地図

出典：白川町公共施設等総合管理計画

(1) 白川中学校

白川中学校は、町の中心である河岐地区に立地し、多くの町民が慣れ親しんできた現庁舎に近く、町民会館や楽集館(図書館)などの公共施設や商業施設も集中しており、生活機能の集積地である利便性が高く評価できる。将来にわたって町民交流の中心となり得る立地である。

町有地であるため敷地購入等の事業費が少なく済む利点がある一方で、庁舎建設にあたっては白川中学校の移転が前提条件となる。少子化の進行や施設の老朽化等に伴い検討が進められている町内学校施設の再編を早期に実施する契機として、現中学校の移転を行い、庁舎整備が連動的に行われることにより、町有地を増やすことなく効果的な公共施設の再編が期待できる。

当該地の南東側は土砂災害警戒区域(イエローゾーン)に指定されており、整備にあたっては防災拠点としての安全性を確保するために、庁舎の配置や土砂災害への対策についての配慮が必要である。しかし、町内他地域への道路アクセスや消防署との隣接等により、他の2候補地に比べて災害時の拠点性について優れている。



図3 移転候補地(白川中学校)

出典：白川町庁舎整備検討委員会答申書資料

(2) 工場跡地

民有地であり、新たな用地取得の交渉や購入費用が必要となるものの、当該地は現在更地であり、速やかな事業の実施が想定できることが高く評価できる。また、国道や白川病院から至近の場所であり、防災拠点としての機能とともに、医療・福祉との連携が期待できる立地である。

敷地はやや不整形であるものの十分に広く、庁舎建設の自由度は高い。ただし、敷地背後の北側斜面地が土砂災害特別警戒区域(レッドゾーン)に指定されており、その配慮が必要である。また、町有地が増えることとなり公共施設削減という方向性とは逆行するとともに、周辺は病院以外の生活利便施設などは少なく、庁舎整備にあたっては、周辺地区を含めた新たなまちづくりの計画が求められる。



図4 移転先候補地(工場跡地)

出典：白川町庁舎整備検討委員会答申書資料

(3) 四季彩の湯跡地

町有の大規模な未利用地であり、ヘリポートや太陽光発電施設も隣接することから、多目的な広場を併設した防災拠点となり得ることが高く評価できる。閉鎖施設の解体撤去もしくは改修による再活用を行う必要はあるものの、町有地としての自由度は高く、庁舎を中心とする新たな町の拠点としての整備も期待できる。

一方、国道からのアクセスが飛騨川を渡る自動車の対面通行が困難な橋一つに限定されており、自然災害等の有事に庁舎が孤立してしまう恐れもあることから、新たな橋梁の整備が不可欠な条件である。また、周辺は居住地域から川によって隔てられ、生活利便施設もないことから、庁舎を含む町有地全体の総合的な活用が求められるとともに、橋梁を含む整備には事業費が大きくなることも配慮する必要がある。



図5 移転先候補地（四季彩の湯跡地）

出典：白川町庁舎整備検討委員会答申書資料

以上のように3か所の候補地を整理したがそれぞれメリット、デメリットがあり、どれも決定打にかけている。この中で選択するとすれば条件に優先順位をつけて妥協点を探りながら選択することになるだろう。

第3章 庁舎の構造と公共施設の保有量最適化

3-1 現庁舎の耐震性について

現庁舎は耐震性能に問題がある。国土交通省大臣官房官庁営繕部が2013年に作成した「官庁施設の総合耐震・対津波計画基準」によると、庁舎・病院は一般の建築物よりも高い耐震性能が必要と示されており目標IS値は0.9以上となっている。しかし、表1にあるように本庁舎のIS値は最高値でも0.79であり基準値を満たせていない。本庁舎3階増築部分にいたっては0.07と極めて低い数値である。一般社団法人日本建設業連合会ホームページでは震度5程度の地震が発生したときIS値0.4以下の建物の多くは倒壊するとい

表1 白川町役場本庁舎耐震性能（IS値）

出典：白川町庁舎整備研究会報告書

住 所	白川町河岐715番地			
区 分	建築年	構造	延面積	耐震性能(IS値)
本庁舎1・2階	昭和32年	RC造	1,570.43㎡	0.63～0.79
本庁舎3階増築部分	昭和41年	鉄骨造		0.07～0.14
本庁舎北棟増築部分	昭和48年	鉄骨造		別途診断必要
本庁舎南側増築部分	昭和55年	鉄骨造		0.31～0.50
宿直棟	平成5年	鉄骨造	719.46㎡	
分館(4階建)	平成元年	鉄骨造		
(現行の耐震基準が施行された昭和56年以降に建築された建物は耐震診断不要)				

うデータが公表されており、今本町で震度 5 程度の地震が発生したときは 3 階増築部分から崩れ落ち、災害対策本部としての機能を果たせないことになる。

3-2 白川町の公共施設の現状

本町が所有する公共建築物は、白川町公共施設等総合管理計画（2016 年 3 月）によると 163 施設、総延床面積は約 91,000 m²である。図 6 に示すように用途分類別の延床面積比率を見ると、校舎や体育館など規模の大きな建築物で構成される学校教育系施設の割合が最も高く、公共建築物全体の 37.9%を占めている。このことから小中学校の統廃合議論は公共施設の総量適正化において重要な位置づけであることがわかる。

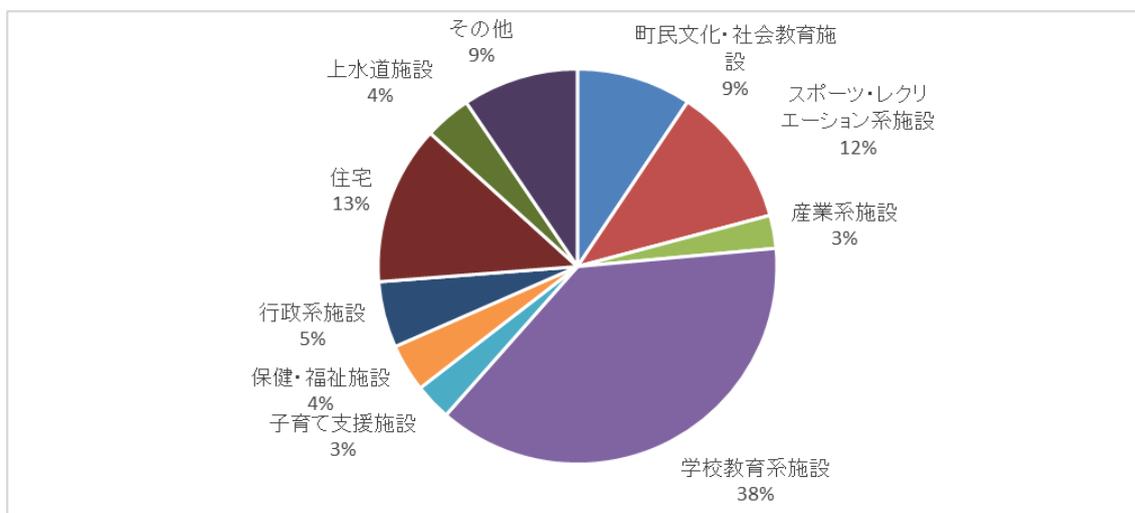


図 6 公共建築物 用途分類別延床面積比率

出典：白川町公共施設等総合管理計画

本町の町民一人あたり保有面積は 10.9 m²。比較のために加茂郡 7 か町村の一人あたり保有面積を表 2 に示す。本町は近隣町村と比較して多いことがわかり、最小面積の坂祝町と比較すると 2.5 倍以上の面積となる。また、白川町公共施設等総合管理計画によると建築年度別で見たとき建築基準法の耐震性能基準が改正された 1981 年度以前に建てられた建築物が 40.2%あった。これは耐震基準を満たしていないであろう建築物の割合と同じと推測でき、40.2%の建築物が今後なんらかの安全対策が必要となる。それらをすべて実施する事業費は莫大な金額になることは容易に推測できる。つまり、公共建築物の適正管理を検討していくうえでは、施設統廃合の議論は避けては通れないであろう。そして、庁舎建設についても複合化や集約化、転用の議論は重要であるといえる。

表 2 加茂郡 7 か町村の町民一人あたり保有面積

出典：各町村がホームページに公開している公共施設等総合管理計画による

白川町	八百津町	七宗町	川辺町	富加町	坂祝町	東白川村
10.9 m ²	7.6 m ²	10.6 m ²	4.8 m ²	7.2 m ²	3.7 m ²	16.2 m ²

今後、ますます共施設等の老朽化が進み、更新や安全対策に多大な費用が必要になると

想定される。その一方で、財政面では地方交付税の段階的縮減、生産年齢人口の減少による税収の低下、社会保障費の増加などの理由により、公共施設等の整備に充てられる投資的経費が減少すると見込まれる。このような現状及び将来の見通しを踏まえて、長寿命化と安全確保を図りながら庁舎を含む公共施設等保有量の最適化を図らなければならない。

3-3 教育施設を市庁舎へ 富山県氷見市の庁舎整備から学ぶ

氷見市庁舎整備は第 25 回 BELCA 賞（ベストリフォーム部門）を受賞した事例である。

氷見市は、1968 年と 59 年に建築された庁舎の老朽化(劣化、耐震性能等)、津波浸水想定区域内にあることなどの課題を解決するために、旧県立有磯高校跡地(土地・建物)を活用した改修・再整備事業を実施し、日本で初めて高校の体育館を市庁舎へコンバージョンした。



図 7 市庁舎正面外観、2 棟の体育館を活用

出典：氷見市役所ホームページ

この事業は県有財産である高校跡地の買い取りを行わなければならなかったが、他の整備手法と比較して市負担額も少なく、使用可能年数当たりコストが最少であったほか、建て替えによる整備と比較して事業費をおよそ半額程度に抑えることができた。

事業費も国の補助事業などを活用し、総事業費 19 億円のうち、市の実質負担額は 9 億円に抑えることができたほか、「緊急防災・減災事業債」を適用することにより一般財源を抑えることもできた。

既存の公共施設の有効活用という視点からも、廃校となっていた土地・建物が、市民が集まる施設として再生することは大きなメリットがあり、2 棟の築浅(1991 年、1996 年)の体育館を利用することで、耐震性の確保と、市民に開かれたフレキシブルな庁舎を両立することができた。

そのほかに民間の斬新なデザイン、アイデアを採用し、高い快適性と効率的な維持管理性能を両立させたほか、設計中に「市民ワークショップ」を組成して、市民の合意形成と CS(顧客満足)を図った。こうして、2 つの体育館を有する県立高校の廃校という機会を捉えてコンバージョンを果たした好事例である。

第 4 章 縮小に対応できる庁舎とは

4-1 現庁舎の規模

現庁舎の規模は約 2,600 m²である。総務省の基準(平成 22 年度地方債同意等基準運用要項)により今現在の条件で新庁舎の標準規模(事務室や会議室のみ)を算出すると約 3,200 m²で 600 m²足りないことになる。

しかし、ここでいう適正面積は未来も同じ基準だろうか。想定できることは ICT や AI

の活用が標準化してくることにより事務が省力化され必要な職員数が減る。そして事務室として必要な面積も変化するだろう。また、窓口業務が AI に切り替わったことを想定したとき、来庁者のための広いカウンターはいらなくなる可能性もある。庁舎の規模についてはハードとソフトの両面から議論すべきであるが、新庁舎はそういったことを想定しながら自由自在に変化できる構造の室内が求められる。

4-2 規模縮小の選択肢

耐用年数を迎えるまで同じ建物を使用することになれば室内のレイアウト変更やリフォームなどにより対応していくことになるであろう。別の方法を提案できるとすれば保有形態を見直すことである。町有財産として庁舎建設するのではなく、民間の建物に賃貸契約により入居するというもの。この方法なら契約期間により建物自体を変えることができ、必要面積の変化等に対応しやすい。

愛知県高浜市では全国でも珍しい手法で 20 年間のリース方式による庁舎整備を行っている。高浜市は 1977 年に旧耐震基準により建設された市役所庁舎の耐震性能不足と老朽化対策を検討。改修内容とコスト試算をしたところ、現地での建て替えの場合で約 25 億円、耐震補強などの改修を行う場合でも約 14 億円かかることが分かった。これは市の財政への負担が大きいことから、20 年間のトータルコストの上限を設定し、定期借家権で支払いを平準化する方法を選択した。「高浜市役所本庁舎整備事業実施方針」によるとトータルコストは市が現庁舎の耐震改修等を実施し今後 20 年間利用した場合で 30 億 9,300 万円(概算)の想定だった。市は基本方針に定める市役所としての機能を 20 年間にわたり果たすことができる施設を事業者に建設させ、それを賃借するという条件で公募型プロポーザルを実施し 2 社の参加があった。契約金額は総額 28 億 4,734 万円(税別)で支払方法は毎期定額支払い。事業者は庁舎建設のほか、20 年間の維持管理や、その後の解体の責任を負う。こうして 2016 年に高浜市新庁舎が完成したのである。

この事例の最大のメリットは 50 年先ではなく、その半分以下の 20 年先に更新時期を迎えられることだ。リース期間が終了するのは 20 年後。事業者がコストをすべて回収し終わってからもなお、施設の耐用年数は約 20 年残る。更地にして跡地返還とするのか、事業者と再リース契約を結ぶのか、建物を市が買い取るのかは、人口動態や行政サービスの提供方法の変化、IT 化の進展などを見極めた上で、その時に改めて判断できる。そのほかにメリットは単年度で建設費を支出する必要がなくなることで財政を圧迫することもない。

第 5 章 継続可能な庁舎

継続可能な庁舎とは、将来に多額の財政負担を残すような大がかりな建設事業は論外であり、事業費削減や財源の工夫は欠かせない。また、立地については本町に多数点在している土砂災害警戒区域や土砂災害特別警戒区域を避けて、自然災害の被害を受けにくい場所に建設すべきである。利用者の利便性なども重要な評価項目であるが、いざというとき

に災害対策本部機能を果たせないような庁舎では継続可能な庁舎とは言えないだろう。

本レポートでは立地、構造などの建築的要素、規模を縮小させていく庁舎の3つの視点から研究した。私は第2章で取り上げた3つの候補地のなかで、本レポートで述べた条件を満たすことができるのは「(1) 白川中学校」だと考えている。庁舎は公共建築物全体の一つであり、庁舎整備は公共施設の総量最適化についても影響力がある。第3章で述べたように公共建築物全体の37.9%を占めている学校教育系施設の未来を検討する事と庁舎整備は密接な関係にあるべきで、同時に議論していくことが重要である。また、この候補地であれば老朽化が激しい校舎の再利用は難しいかもしれないが、氷見市の事例のように築浅の体育館(2001年建設・1,955㎡)と剣道場(2000年建設・418㎡)は再利用の議論に加わることができる。再利用が実現すれば本町の標準規模と言われている3,200㎡の約74%がコンバージョンにより整備することで、事業費削減に大きく貢献するだろう。

そのほかには、ランニングコストの削減を考えた、経済的で維持管理しやすい庁舎にすることも重要である。氷見市庁舎では体育館という大きな空間の致命的欠陥であった2階の10mを越える高天井を「船底型天井」に変えたことで気積を40%抑えて空調効率を向上させている。このように公共施設の再利用であってもランニングコストを抑える工夫をしなければならない。

縮小に対応できる庁舎にすることは、人口減少や行政サービスの提供方法の変化等を想像しなければならない。また、50年後の社会にも対応できるような建築物にすることは未来を見据えてしなやかな頭で発想していかなければならない。未来について確約できる条件は何一つないのかもしれないが、未来の庁舎規模について拡大か縮小かで選択するとしたら、拡大を選ぶことは考えにくいだろう。50年後は未知の世界であるが可能な限り未来を見据えて柔軟な庁舎にすることが重要だろう。

おわりに

本レポートを研究するなかでアゴラ言論ネットワークのウェブサイト(注釈1)に興味深い記事を見つけた。「最先端の市役所庁舎は、建てないこと!?!」というタイトルで、ICTの本質の一つは分散であるという考え方に基づいて、「街中オフィス」という提案をしていた。普段は市内の好きなところで仕事をして、必要なときに集まるというもので、効果は「費用が大幅に削減されること」や「快適なところで仕事ができ、効率が上がる」、「部署の垣根を超えた仕事がしやすくなる」、「現場で仕事をする事で、住民や企業と連携しやすくなる」などがあげられていた。また、自治体クラウドを導入すると、庁内にデータを管理するサーバーなどは必要なくなるので、税や社会保障など個人情報扱う部署と災害時の対応をする部署などがあれば十分ではないかとも書かれていた。このように未来の庁舎は想像すらしなかった形態に変化するのかもしれない。

残念ながら、現実には「ハコモノ」として町民の批判の対象になってしまうような公共施設が実在している。我々にできることは未来に遺恨を残さないように、健全な行政と地域社会を営む庁舎という拠点づくりを実現することではないだろうか。

参考文献・引用文献・ホームページ等

- ・岐阜県白川町ホームページ「<https://www.town.shirakawa.lg.jp/>」
- ・白川町まち・ひと・しごと創成人口ビジョン 2016年1月
- ・総務省ホームページ「<http://www.soumu.go.jp/>」
- ・白川町庁舎整備研究会報告書 2017年3月
- ・一般社団法人日本建設業連合会ホームページ「<https://www.nikkenren.com/kenchiku/>」
- ・白川町土砂災害ハザードマップ 2017年3月
- ・白川町庁舎整備検討委員会答申書 2018年4月
- ・公共建築のリノベーション・コンバージョン「次世代公共建築研究会リノベーション・コンバージョン部会／一般社団法人建築保全センター」
- ・白川町公共施設等総合管理計画 2016年3月
- ・七宗町公共施設等総合管理計画 2016年3月
- ・八百津町公共施設等総合管理計画 2016年3月
- ・川辺町公共施設等総合管理計画 2016年3月
- ・富加町公共施設等総合管理計画 2017年3月
- ・坂祝町公共施設等総合管理計画 2016年3月
- ・東白川村公共施設等総合管理計画 2017年3月
- ・富山県氷見市約ホームページ「<https://www.city.himi.toyama.jp/>」
- ・平成22年度地方債同意等基準運用要項
- ・アゴラ言論プラットフォームウェブサイト「<http://agora-web.jp/>」2017年8月の記事
- ・愛知県高浜市ホームページ「<http://www.city.takahama.lg.jp/>」
- ・高浜市役所本庁整備事業基本方針 2014年1月
- ・高浜市役所本庁整備事業実施方針 2014年5月

注釈1

経済、ビジネス、情報通信、メディアなどをテーマに、専門家が実名で発言することで政策担当者、ジャーナリスト、一般市民との交流をはかる言論プラットフォーム。主に政治・経済に関連した記事を扱うウェブサイトである。NHN Japan 株式会社と株式会社アゴラ研究所が、「ライブドア・ブログ」のグループブログ機能を使用して経済関連の記事を掲載している。