東日本大震災を契機とした市町村新庁舎整備の経緯・工夫等に係る調査

一般財団法人 消防防災科学センター

1. はじめに

東日本大震災は、地域住民のための災害対応拠点である行政庁舎にも、深刻な被害をも たらした。岩手県、宮城県、福島県の中には、地震と津波の被害が大きく、内閣府「平成 24 年版防災白書」によると、庁舎の全面移転までも余儀なくされた市町村は8か所*に及 び、その間の行政機能の維持・継続には長期に渡り大きな困難を生じた(※原子力発電所 事故の影響による移転は含んでいない)。

災害大国である我が国では、将来的に発生が懸念されている南海トラフ地震、首都直下 地震等の被害想定に基づくと、前述の市町村と同様のリスクを抱えている市町村も多い。 事前の対策を考えた場合、庁舎の耐災性の向上、確実に業務継続ができるような代替庁舎 の確保、さらには事前の庁舎移転などが挙げられるが、いずれも莫大な時間と予算、そし て住民の理解を要することとなる。

そこで今回、当センターでは、東日本大震災により、庁舎の建替えや移転に取り組まれ た岩手県陸前高田市、同県大槌町、また宮城県亘理町に、新庁舎建設に至る考え方や、庁 舎を竣工するまでの経緯等についてお話を伺った。ここに、その概要を紹介するとともに、 建替え(移転)の経緯や工夫等について報告する。

2. 調査概要

調査対象及び新庁舎の概要は表1に示すとおりである。また、庁舎建設の過程において、 重要なポイントになると思われる下記事項を、ヒアリングの主な調査内容とした(ただし、 各事例にすべての項目に関する記載があるとは限らない)。

- 被災から新庁舎竣工までの経緯・主なできごと (基本計画、基本設計、実施設計、建築手続き、建設工事、付帯工事等)
- \bigcirc (移転の場合) 移転先用地の選定
- 事業費と財源
- 窓口及び組織体制 (プロジェクトチーム等を含む)
- 庁内の意見集約方法
- 住民等の意見の反映方法
- 特に苦労したこと、配慮したこと
- 新庁舎の防災上の工夫

表 1 調査対象及び新庁舎の概要

				岩手県陸前高田市	岩手県大槌町	宮城県亘理町
調	査		日	2021 (令和 3)年 10月 19日	2021 (令和 3)年 10月 20日	2021 (令和 3)年 10月12日
自	治 体	面	積	231.94km²	200. 42km²	73.60 km 2
人			П	18,389 人 (2021.9.30)	10,757 人 (2021.10.1)	32,869 人 (2021.10.1 推計)
				震災の津波により、庁舎 全壊となったため。	震災の津波により、庁舎 全壊となったため。	震災前から、新庁舎建設 を予定していた。
整	備	時	期	2016(平成 28)年度~ 2020(令和 2)年度 ※2021(令和 3)年5月6日 開庁	2011(平成 23)年 11 月~ 2012(平成 24)年 8 月	2018(平成 30)年1月~ 2019(令和元)年11月
				市民の生活再建と生業の 再生を最優先し、庁舎整 備を最後にした。		地域の復興を最優先し、 庁舎整備を最後にした。
現	位置	/移	転	移転	移転(大槌小学校を大槌 役場本庁舎として改修)	移転
用	地の	確	保	区画整理事業により換地 される市有地		2000(平成 12)年:公共ゾ ーン整備事業基本構想策 定(建設用地の確保) 2004(平成 16)年:公共ゾ ーン用地取得
庁	舎の			・地域に開かれた庁舎 ・災害時における行政機 能の継続(ただし、災害 対策本部は別棟の防災 センターに設置してい る)	・地域に開かれた庁舎 ・防災拠点の機能を備えている	・地域に開かれた庁舎 ・防災拠点の機能を備え ている
規			模	敷地面積:12,976.20m ² 延床面積:5,919.59m ²	延床面積:約5,000m²	建築面積: 6,736.97m² 延床面積:10,623.24m²
構			造	免震構造鉄筋コンクリー ト造・7 階建て		鉄筋コンクリート造一部 鉄骨造
事	業	Ē	費	総事業費:46億6,800万円 建設費:43億1,700万円	改修経費:7億6,700万円	総工費:約39億9,000万円 建設費:31億2,000万円
財			源	震災復興特別交付税: 21億5,300万円 被災施設復旧関連事業債: 21億7,300万円 県補助金(太陽光): 2,400万円 一般財源:3億1,800万円	震災復興特別交付税: 2億5,600万円 市町村行政機能応急復旧 補助金:5億1,100万円	震災復興特別交付税: 17億7,000万円 県補助金(太陽光): 4,000万円 庁舎建設基金: 9億1,000万円 起債・一般財源: 4億円 計:31億2,000万円
特し	にた	苦こ	労と	建設場所の決定	非常に限られた期間での 改修方針の決定	財源確保 (一般財源が縮 小している)

3. 調査結果

(1) 岩手県陸前高田市

ア 新庁舎建設の考え方

岩手県陸前高田市では、東日本大震災の津波により、当時の市役所庁舎が最上階(4階一部3階建)まで浸水し全壊となったことから、発災直後から、高台にある給食センター及びその周辺に設けた仮設プレハブ等において、災害対応業務並びに市役所業務を行った。その後、現在の消防防災センターと道を挟んだ向かい側にプレハブ庁舎を建設し、2011(平成23)年5月から、新庁舎(写真1)に移転される2021(令和3)年5月まで、業務が行われた。

新庁舎建設にあたり、市長の考えとしては、「市民の生活再建、生業の再生が最優先で、市役所の新庁舎への移転は復興期間の最後とすべき」であった。一方、新庁舎建設に最も重要な財源である国からの復興に係る補助金は、震災から 10 年後にあたる 2020 (令和 2) 年度までであったため、それまでに建設を完了することが求められた。そのため、2020 (令和 2) 年度末に完成することから逆算して、2019 (令和元) 年度及び 2020 (令和 2) 年度に建設、2018 (平成 30) 年度に実施設計、2017 (平成 29) 年度に基本設計を行うスケジュールとし、そのために 2016 (平成 28) 年度までに新庁舎の建設場所を決定する必要があった。



写真 1 陸前高田市新庁舎外観

イ 建設場所決定の経緯

新庁舎建設に向けて、最初に建設候補地の選定を行った。まず、2013(平成25)年度には、被災市街地復興土地区画整理事業の土地利用計画の検討と併せ、市の所有地の中から利便性や造成等のコストがかからない土地について4案を選定し、市民に対してア

ンケートを実施した。しかし、どの案も突出した結果とならず、以降の検討課題とした。 その後、2016 (平成28) 年11月に、(前述の4案とは別の) 新たな候補地として3カ 所・4案を提示した。1カ所目は「現在の新庁舎の場所」(①)、2カ所目は「旧庁舎(プ レハブ庁舎)の場所」(②)、3カ所目は「高田町内の農免道付近の新しい用地」(高台に 新たな用地を確保し整備)(③)であった。ただし、①「現在の新庁舎の場所」には元々 小学校があり、これを壊して新しい庁舎を建てるか、小学校を改修して使用するかの2 案があったため、合計4案となった。

この4案を提示した際は、市民アンケートを行わなかったが、その代わりに、市政懇談会や各種団体等との意見交換会を開催して市長自らが出向き、計 28 回、延べ 929 人から意見を聴取するとともに、議員に対しても、それぞれの立場から市民と議論を交わすよう依頼した。

それぞれの候補地の特徴として、①「現在の新庁舎の場所」は、市街地から近くて利便性は高かった。一方、嵩上げ前は、グラウンドが海抜 12m、校舎が海抜 15mで、東日本大震災時の津波浸水区域であったことが懸念された(津波はグラウンドまで達した)。そこで、本案を採択する場合は、嵩上げして新しい庁舎を建設することが現実的と考えられた。現在は嵩上げを行い、海抜 17mとなっている。

- ②「旧庁舎の場所」は、敷地が狭く、楕円形のため庁舎が建設しづらいことに加え、市街地から遠いこと、庁舎機能の移転及び庁舎の解体を行う必要があり、行政機能を何度も移転しないといけないことなどのデメリットがあった。
- ③「高田町内の農免道付近の新しい用地」については、用地取得や造成工事に要する 費用の部分で、他の案と比較し事業費が割高であった。

これらの内容を踏まえるとともに、市民の意見を踏まえた結果、現在の新庁舎の場所 に新しい庁舎を建てる案を、市議会に諮ることとした。

前述のとおり、2016(平成 28)年度末までに建設場所を決定する必要があったため、2017(平成 29)年3月の市議会での可決を目指していたが、現在の新庁舎の場所に新しい庁舎を建てるという市役所位置設定条例の改正案は否決となった。市役所位置の決定のような重要案件については、出席議員の2/3以上の賛成が必要となるが、この時は議長を除く17人の議員中、10人の議員しか賛成とならなかった。反対した議員の主な理由としては、現在の新庁舎の場所は、東日本大震災時の津波浸水区域であったことが大きいと考えられる。

否決された後は、市議会に対して、現在の庁舎の建設場所について、議員懇談会や復興対策特別委員会など機会を捉えながら丁寧に説明した。具体的には、最終的に17mまで盛土を行うことで、東日本大震災時における高田小学校付近の津波到達高を上回るため、津波からの安全性を確保していること、また、自家発電装置やサーバー等を最上階に持っていくことで行政機能をストップさせない工夫を行うことなどについてである。

さらに、限られた敷地に一定程度の駐車場を確保するため、高層化することとした。その結果、2017(平成29)年6月、再度、現在の新庁舎の場所で新しい庁舎を建てることとして条例改正案を提案し、17人中14人の賛成を得て可決され、現在の場所に建設することとなった。

なお、竣工式での市長の挨拶では、「商工業の重鎮の意見が響いた」といった話があったことから、市長としても、現在の市街地近くが良いという思いが強かったと考えられる。(参考までに、市街地中心部は 7~8mの嵩上げをしており、シミュレーション上は津波浸水想定区域に入っていない。)

ウ 新庁舎建設に係る体制及び基本設計・実施設計の流れ

用地選定段階における市役所内部の業務体制については、主に財政課が主導し、土地利用の観点から市街地整備課と調整しながら業務を進めた。その後、現在の新庁舎建設用地が可決されてすぐ、2017(平成29)年7月に新庁舎建設に向けたプロジェクトチームが設置された。この時も、財政課が事務局となり、部長級に加え、建設課、都市計画課、企画政策課(当時)、消防本部の職員がメンバーに加わった。

このメンバーを中心に、基本設計は2017 (平成29)年8月~2018 (平成30)年3月、 実施設計は2018 (平成30)年4月~2019 (平成31)年3月に進められた。業者委託は 財政課が行い、プロジェクトチーム会議は必要なときに都度行われた。基本設計は誰も が理解できる文章で設計内容を整理したもの、実施設計はさらに詳細を取り決めたもの だが、いろいろな要望が集まる基本設計の検討の調整等に苦労した。

基本設計の最後、2018(平成30)年1~2月にパブリックコメントを行い、住民からの意見を取り入れて、3月に基本設計が完成した。なお、パブリックコメントでは、「庁舎に木を使ってほしい」、「一階はガラス張りにしてほしい」、「行政機能をストップしないようにしてほしい」、「総合案内を設置してほしい」等の意見が寄せられた。

寄せられた意見を実施設計に反映させた上で、条件付き一般競争入札を行い、2019 (平成31) 年3月議会で工事契約が可決された。

エ 新庁舎建設に要した経費

新庁舎建設には約46億6,800万円を要したが、そのうち、21億5,300万円は震災復興特別交付税によるものであった。その他は市が負担することとなるが、そのうちの70%は地方交付税により市に交付されるため、市の一般財源による実質的な支出は約7億7,000万円程度であった。

オ 防災に留意した点

電力復旧について、東日本大震災の陸前高田市では1週間を要した。また、新潟県中

越地震の山古志村では11日を要したことなどの事例も踏まえて、概ね14日間の電力を 確保できるよう、発電機の容量及び配電について実施設計に盛り込んだ。なお、地下タ ンクには1万3,0000、屋上タンクには9500の燃料を用意している。

また、水は1階と屋上にタンクを設置したほか、トイレは災害時に使えなくなることを想定し、車庫にマンホールトイレを設置した。建物は免震構造とし、天井が高い1階と議場は耐震天井とした。

近年、新庁舎を建設する際は、災害対策本部室を設置するところが多いが、陸前高田市では旧庁舎の道路向かいにある消防防災センターに設置している。消防防災センターには防災課と消防本部が入る。発災当初、消防本部庁舎も被災したが、代替が利かない施設は早めに復旧すべきとのことで、消防本部と防災課機能を併せ持つ庁舎が2014(平成26)年~2015(平成27)年の工期で建設され、消防防災センターが完成した。そのため、新庁舎には災害対策本部室を設けてはいない。

なお、災害対策本部が設置された場合、幹部職員(課長級以上)が消防防災センターに参集するほか、総務課及び政策推進室も消防防災センターに詰めることとしている。 さらに、電話窓口対応などで応援が必要な時は、防災課から総務課に連絡をして、消防 防災センターへの応援職員を増員することとしている。

カ 庁舎建設で一番苦労したこと

陸前高田市における庁舎建設で一番苦労したのは、建設用地の決定であった。前述にあるとおり、最終的に旧庁舎と新庁舎での議論となったが、津波浸水想定区域から外れていることを前提に、市街地から近かったことが決め手になったと考えられる。また、建設時期に大きく影響したのは、国からの交付金である。市単独の財源による建設は非常に難しく、国からの交付金が重要であることを認識させられた。

(2) 岩手県大槌町

ア 庁舎改修の決定に至る経緯

岩手県大槌町では、東日本大震災の津波により当時の役場庁舎が全壊となったことを 受けて、当初は高台にある大槌町中央公民館に行政機能を移し、災害対応業務並びに役 場業務を行った。

その後、2011 (平成 23) 年 4~5 月に、現在の役場庁舎の駐車場、当時は大槌小学校の校庭だったところに、プレハブ 2 階建ての仮庁舎を建設して業務を行った。しかし当時、大槌町は甚大な被害であったことから、全国からの応援職員が日々増えていき、職員一人ひとりのスペースは徐々に限られ、衛生面の悪化が懸念された。また、必要な会議スペースが設けられず、職務環境は大変厳しくなっていった。

そこで、2011 (平成 23) 年 10 月、町は庁舎の建替えに向けたプロジェクトチームを

結成した。総務課が事務局を担い、全部署がメンバーを選出し参画した。その後、同年 11月からは財政課管財班が事務局となり、運営がなされた。

一方、庁舎の建替えに係る財源は、3分の2を市町村行政機能応急復旧補助金、3分の 1 を震災復興特別交付税とした。前者は 2011 (平成 23) 年度事業であり、年度中に庁舎 の建替えを決断し、関係する事業者と契約を行う必要があった。

過酷な職務環境と、市町村行政機能応急復旧補助金の執行期間を考慮し、2011(平成 23) 年 11 月、碇川町長(当時)が大槌小学校を大槌町役場本庁舎として改修することを 決定した。候補地自体が少なかったこともあり、最終的には町長がトップダウンで庁舎 の改修を決断した。また、町民がお盆にあわせて役場で各種手続きを行うだろうことを 見越して、翌年8月までに改修を完了することも決定した。

イ 大槌小学校の解体及び改修

役場庁舎として改修することになった大槌小学校の校舎は、東日本大震災の際、津波 で1階が浸水し、また1階及び2階西側と3階では火災も発生したため、部分的に解体 工事をする必要があった。この解体工事と改修工事は、一体的に行うと事業規模が大き くなり、発注時期の遅れが懸念されたことから、まず解体工事を行い、その後、改修工 事を行うこととした。

大槌小学校の校舎について、2011 (平成23) 年12月20日より解体工事に着手し(~ 2012 (平成24) 年2月29日まで)、2012 (平成24) 年3月19日からは改修工事に入り (~同年10月10日まで、各種確認含む)、同年7月31日に引き渡しを迎えた。お盆に 間に合わせて改修を完了した(写真2)。



写真 2 改修後の大槌町役場庁舎外観

なお、庁舎の建替えに際しては、庁内ではプロジェクトチーム会議を重ねて議論を尽くすこと、また、パブリックコメント等を行って住民からも意見を募り反映していくことが一般的な流れだと思われる。しかし、大槌町では、活用する財源の都合上、2011(平成23)年度内に業者と契約し、また、改修をお盆に間に合わせるには、逆算すると12月には解体工事に着手する必要があった。当時、財政課管財班の班長として庁舎の改修を先導した藤原参事兼総務課長は、「それらの必要性は重々承知しながらも、できることは限られた」と言う。当時、大槌町では「大槌町東日本大震災津波復興計画」の策定を見据え、町を10の地域に分けて地域復興協議会ワークショップを集中的に開催している時期(同計画は同年12月に策定)であったため、庁舎改修に係るパブリックコメントの実施には至らなかった。また、庁内各所から寄せられた意見の反映は、部署の配置などに留まったという。建設や都市計画のセクションは、区画整理や仮設住宅の建設と言った担当業務が佳境を迎えており、庁舎の改修への関わりは限られた。

ウ 庁舎改修に要した経費

大槌町の庁舎改修に要した経費は約7億6,700万円で、その内訳は、3分の2の約5億1,100万円が市町村行政機能応急復旧補助金、残る3分の1の約2億5,600万円は震災復興特別交付税によるもので、すべて国費で賄われた。

エ 防災に留意した点

東日本大震災での災害対応を踏まえ、現在の地域防災計画では、1 号非常配備となる 津波注意報の発表時あるいは風水害対応時は、役場庁舎総務課執務室内での対応となる が、2 号非常配備となる津波警報の発表以上は、全職員が高台にある中央公民館に移動 して災害対応及び行政対応を行うこととしている。そのため、庁内で扱うデータは中央 公民館でも活用できるよう、クラウド上に保存している。

庁舎用の自家発電機は、最上階の4階に設置しており、一部の部署や会議室の3日間程度の電力を賄うことができる。限られた期間での改修だったため、全庁を賄うほどの発電機の設置には至らなかった。なお、発電機の燃料として、地下のタンクに灯油5,000リットルを用意している。発電機を設置している庁舎4階は、もともとプールがあった階で、耐荷重が大きく、天井が高い。自家発電機の隣には、貯水槽を設置し、別室には備蓄も行っているが、庁内では最低限であり、備蓄品は主に中央公民館と各避難所に分散備蓄し、適宜入れ替えている。

東日本大震災の際に不足した会議スペースは、庁舎3階に大小様々、多数設けられている。庁舎3階には議場や議員控室、監査委員室等があるが、その他はすべて会議室となっている。なお、2019(令和元)年に発生した台風19号の際、災害対策本部は役場庁舎総務課執務室内に設け、本部員会議は町長室で行ったが、新型コロナウイルスの脅威

が続く昨今の状況を考えると、密度の高い状況を避ける必要があるため、今後は3階に ある大会議室や中会議室の使用を考えているとのことである。

大槌小学校は、東日本大震災により使用できなくなった安渡小学校、赤浜小学校、大槌北小学校及び大槌中学校と統合され、2016 (平成28)年4月に小中一貫校の町立大槌学園となり、同年9月には高台にある県立大槌高校に隣接する新校舎へと移転した。大槌学園の校舎は、建設間もない新しい施設であり、町では、役場以外の防災拠点施設にしていきたい考えがあるとのことである。

オ 庁舎改修で最も難しかったこと

常に限られた期間で改修方針を意思決定しなければならなかったこと」との回答だった。 職員の職務環境の確保のため、すなわち、町の復旧・復興の拠点として、町民へ確かな 行政サービスを提供するためには庁舎の改修は不可欠であったが、それを財源が活用で きる間に、事務方で出来ることをやるしかなかった、と言うのが実情とのことだった。 町民からは「まず庁舎なのか」との声も寄せられたそうだ。ただ、改修後にそのよう な声は、ほぼ耳にしなかったと言う。復興計画策定後も、町長が主催する「地域復興ま ちづくり懇談会」を各地で行い、その一部は新庁舎でも開催したそうだが、多くの町民 が参加したとのことだった。結果的に、これまでの庁舎と近い場所に新庁舎が設けられ たこと、そして早く役場が再建したことは、住民にとって有効だったのではないだろう

藤原参事兼総務課長に、大槌町における庁舎改修で最も難しかったことを伺うと、「非

役場庁舎の建替えは、住民への確実な行政サービスの提供のために最初に建て替えるか、あるいは、住民の復興を優先して最後に行うか、いずれかだと思う。前章の同県陸前高田市は後者であり、大槌町は前者であった。その選択の岐路は、活用する財源や、仮庁舎に係る事情(大槌町ではプレハブ庁舎が手狭になったこと)等にあることがわかった。

(3) 宮城県亘理町

か。

ア 新庁舎建設の決定から開庁までの経緯

宮城県亘理町では、1963 (昭和 38) 年に建設した当時の役場庁舎 (鉄筋コンクリート造 3 階建て)の老朽化に伴い、東日本大震災発生前の 1996 (平成 8) 年から 2007 (平成 19) 年にかけて、新庁舎建設に向けた検討を行っていた。

具体的には、1996 (平成 8) 年 3 月に「第三次亘理町総合発展計画」を策定し、新庁舎用地におけるゾーン配置を決定し、その中に公共ゾーンを位置づけた。2000 (平成 12) 年度には「亘理町公共ゾーン整備事業基本構想」を定め、亘理駅の東側用地を確保した。その後、2004 (平成 16) 年 12 月に公共ゾーン用地を取得し、2005 (平成 17) ~2006 (平

成18)年度には盛土やアクセス道路の工事を行い、2007(平成19)年度には公共ゾーン整備実施設計書を作成した。

そのような中、2011(平成 23)年 3 月に発生した東日本大震災により庁舎が被災し、応急危険度判定調査で「危険」と判定されたことから、発災から約 1 か月後に旧庁舎の駐車場を利用して仮設庁舎(プレハブ造)をリースし、災害対応業務並びに役場業務を再開した(旧庁舎は、2012(平成 24)年度の災害等廃棄物処理事業により、解体されることとなった)。この仮設庁舎は、待合スペースがないこと、作業スペースが狭隘なことなど、その環境は決して好ましいものではなかった。また、設置から 4 年が経過した時点から、劣化による不具合も顕著に現れるようになってきた。

そこで、新庁舎建設に関する「被災者の生活再建が最優先であり、町役場の新庁舎への移転は復旧・復興の最後とすべき」との方針を踏まえながらも、国からの復興に係る補助金の期限が震災から10年後にあたる2020(令和2)年度までであることも考慮し、2013(平成25)年から新庁舎建設事業を進めていった。まず、2013(平成25)年度には、2007(平成19)年度実施の「公共ゾーン整備実施設計」を修正し、翌年度には公共ゾーン用地の測量及び実施設計を行った。2015(平成27)年5月には「新庁舎建設庁内検討委員会・作業部会」、8月には「亘理町新庁舎建設町民検討委員会」を立ち上げて、新庁舎建設の基本構想・基本計画に関する協議を進めていった。その後、2016(平成28)年1月から行った新庁舎建設に関するパブリックコメント(同年1月20日~2月2日)及び住民説明会における意見等を踏まえて、新庁舎建設の基本構想・基本計画を作成し、2016(平成28)年度から2017(平成29)年度にかけて、新庁舎の基本設計及び実施設計を実施した。さらに、2017(平成29)年度から2019(令和元)年度にかけては建築手続きや建築工事及び付帯工事を行い、2020(令和2)年1月9日に新庁舎を開庁した。

イ 新庁舎の特徴

亘理町の新庁舎の特徴には、次のような点がある。

- ・保健福祉センターを併設し、当該センターと本庁舎は1階で連結し、自動ドアで行き来できる。
- ・県産の木材を多用した鉄筋コンクリート造3階建てで、「町民の交流拠点」「健康づくりの拠点」「防災拠点」の3つの機能を持たせている(写真3)。
- ・庁舎1階には窓口業務の多い課、2階には事業課、3階には議場などを配置した。また、自家発電装置を設けたほか、屋外には炊き出しスペースなどを設け、防災拠点としての機能も持たせた(写真4)。
- ・本庁舎及び保健福祉センターと同時期に、庁舎周辺に外部倉庫(写真 5~6)・車庫を 建設した。また、防災広場、防災備蓄倉庫、ドクターへリ臨時離着時場も備え、防 災上の機能を充実させている。



写真3 1階の玄関付近(県産木材を使用) 写真4 鉄筋コンクリート3階建ての新庁舎



写真 5 外部倉庫・車庫



写真6 外部倉庫には飲料水、食料品、 災害用トイレ、発電機、毛布などを備蓄

ウ 新庁舎建設に係る組織体制

(ア) 庁内の意見集約方法

新庁舎の建設に当たっては、庁内のメンバーで構成する「新庁舎建設庁内検討委員 会及び作業部会」、「新庁舎建設推進本部(各課長参加)及び作業部会」を立ち上げた ほか、企画財政課内に新庁舎建設準備班を設置した。これらにより、庁内の意思疎通 及び考えの共有が容易となっていたと思われる。また、他の市町村の先行事例などの 見学を行い、ノウハウを得ていた。

(イ) 住民等の意見の反映方法

地域住民等の意見は、学識経験者2名、議員2名、区長・まちづくり協議会長など 17名、公募で選出された一般住民4名、町役場職員(総務課、企画財政課、都市建設 課、福祉課、健康推進課の課長)5名で構成された「町民検討委員会」を設置したほ か、住民説明会の開催や、パブリックコメントを経て意見を吸い上げた。その他、住 民向けの報告会、展覧会を適宜、開催した。

エ 事業費と財源

新庁舎建設における総工費は約39億9,000万円で、そのうち庁舎に係る建設費は31億2,000万円(保健福祉センターを含むと39億9,000万円)であった。

財源は、庁舎建設基金が約3割(9億1,000万円)、起債・一般財源及び県の太陽光補助金が1割程度(前者が4億円、後者が4,000万円)、震災復興特別交付税が6割以上(17億7,000万円)を占めた。

オ 防災に留意した点

東日本大震災での災害対応経験を踏まえ、防災拠点である新庁舎・保健福祉センターは平時・発災時に応じて速やかに庁舎の構成が転換できるよう、高度複合施設として整備されている。発災時、新庁舎は"危機管理センター"、保健福祉センターは"医療センター"となり、多目的スペースは町民への情報伝達場所や災害関係手続スペース等として活用される。さらに、次に示すように、防災上の工夫が施されている。

(ア) スペースの整備

常時、災害対策本部室は設けていないが、発災時には(平時の)会議室を防災対策 本部室として利用する。また、屋上にはヘリコプターがホバリングできる緊急救助スペースを整備している。

(イ) 設備の整備

庁舎用の自家発電機は、隣接する車庫の屋上部分に設置しており、有事の際は3日間(72時間)の電力を賄うことができる。また、断水時の給水活動用として、受水槽のタンクを新庁舎に隣接した地上部に設置している。

カ 庁舎建設で最も苦労したこと

亘理町における新庁舎建設で最も苦労したことを伺うと、「はじめての事業であったことと、一般財源が縮小している中で財源を確保する必要があったこと」だが、同時に、後者については震災復興特別交付税の存在が最も大きかった、とのことであった。

4. 考察

今回のヒアリング調査を通じて、市町村庁舎の建替えや移転に備えて留意しておくべき と思われる点について、次にまとめる。

(1) 庁舎建設のタイミングについて

住民の生活再建を優先するか、行政サービスの確実な提供のため拠点建設を優先するか といった考え方の違いや、財源が確保できる時期等によって、庁舎建設のタイミングが異 なってくる。

被災により深刻な状況下にある市町村にとって、庁舎の建替え等に係る財源の頼りは国

からの補助金である。その交付期間が、建替え等の意思決定のリミットに同義となることが多い。交付期間内に開庁することをゴールに、そこから逆算をして工事期間、工事業者の選定、実施設計、基本設計と、時期を見据えて事業を進めていく必要がある。建替え等に係るパブリックコメントや住民説明会、また庁舎内外の関係者による委員会等を開催することも考えられる。それらを考慮したスケジュールを一度引いてみることは、今後に向けた準備の一環となるだろう。

(2) 庁舎建設用地の選定

庁舎の建設(あるいは移転)用地は、十分な広さ、利便性の高さ、自然災害等に対する 安全性といった視点から考える必要がある。すべてを満たすことは難しい場合、例えば嵩 上げ等によって、津波による災害危険性を下げる工夫を図った事例(岩手県陸前高田市) がある。

(3) 財源の確保について

庁舎建設には、数億から数十億まで費用がかかることから、市町村単独の財源による建設は非常に難しく、国や県からの補助金などの利活用が重要である。今回の調査対象においては、「市町村行政機能応急復旧補助金」、「震災復興特別交付税」、「地方交付税」、「建設基金」、「県の補助金」などが主な財源となっていたが、災害発生前に庁舎の建替え又は移転を行う場合は、「合併特例債」、「社会資本整備総合交付金」、「地域環境保全対策費補助金(環境省)」、「庁舎の防災拠点機能の整備に係る補助金(国土交通省)」などの活用も考えられる。

(4) 防災上の工夫

市町村庁舎は、地域住民に対して行政サービスを提供する拠点施設であり、防災機能の確保が欠かせない。今回の調査対象では、庁舎の建替え(移転)に伴い、主に次のような防災上の工夫が施されていた。

- ・3 日分以上(岩手県陸前高田市は 14 日分)の庁内の電力を賄う自家発電設備の設置 (屋上等の浸水の恐れを回避できる場所に設置)、及び発電設備の燃料の備蓄
- ・水などの緊急物資の備蓄、給水タンクの設置(屋上や地上への設置)
- マンホールトイレの設置
- クラウド等を活用した庁内で扱うデータのバックアップ
- ・災害時の庁内各スペースの用途の事前決定(災害対策本部室用スペースの確保を含む) 発災後の状況次第では、上記のような内容について、限られた職員及び期間での検討を 迫られる事態も起こり得る。庁舎にどのような防災機能の強化が図られると望ましいか、 事前に頭出しをしておくことも有効であろう。

(5) 仮設庁舎について

今回の調査を進める中で、震災後に一時的に建設した仮設庁舎が、その後の庁舎の建替え等に大きく影響したことが明らかになった。

各市町村では、地域防災計画に、本庁舎が被災した際の代替庁舎を定めていると思われるが、「代替」という名の通り、スペースや機能は本庁舎に及ばないことや、市街地や他の行政機関から離れた位置に立地することも多いと思われる。そのため、一時期は代替施設で業務を行ったとしても、その後はプレハブ等で仮設庁舎を建設し、業務を行うことが多いと予想される。

仮設庁舎を建設する場合、建設用地が限られれば、自ずと仮設庁舎の面積に限りが生じる。ある程度の余裕を持って仮設庁舎を建てたとしても、岩手県大槌町のように全国から駆け付けた応援職員や関係機関によりスペースが埋まり、各職員の占有スペースはもとより会議スペースの不足に陥る恐れがある。仮設庁舎の執務環境次第では、庁舎の建替え等について予定より大幅に早い段階で意思決定を迫られる事態にもなり兼ねない。

仮設庁舎の建設について検討する際は、市町村職員の執務環境の確保を大前提として、 関係機関や応援職員のスペースの確保も意識をしていく必要がある。それは庁舎の建替え や移転等に係る検討期間の確保にも繋がると考えられる。

そのための準備の一環として、多くの市町村では災害後の大規模空地の使途として、自 衛隊や緊急消防援助隊等の応援隊の進出拠点、応急仮設住宅の建設予定地、災害廃棄物の 集積地等を検討していることと思うが、庁舎が被災するリスクを有している市町村では、 仮設庁舎の建設予定地も一考しておくと望ましいだろう。

5. おわりに

本稿では、市町村庁舎の建替え(移転)の経緯や工夫等について、3 市町の事例を整理した。今後発生が予想される南海トラフ地震や首都直下地震などを鑑み、本稿が、年数の古い市町村庁舎を抱える自治体にとって、新庁舎の建替え(移転)を行う際の参考となれば幸いである。

最後に、今回のヒアリング調査に快諾していただき、丁寧に対応していただいた岩手県 陸前高田市総務部財政課の菅野主幹、同県大槌町の藤原参事兼総務課長、防災対策課防災 対策班の平野主任、企画財政課財政管財班の黒澤主事、宮城県亘理町総務課の遠藤主査、 財政課の南部参事兼班長には、この場を借りて深く謝意を表したい。

調査・執筆担当 研究開発部主任研究員 小松 幸夫

主任研究員 胡 哲新

主任研究員 齋藤 泰

副主任研究員 高橋 明子