

平成 27 年度新潟市北区役所新庁舎
整備位置評価方法等検証業務
報告書

平成 28 年 3 月

株式会社 三菱総合研究所

【目次】

第1章 はじめに.....	1
1-1 業務の目的	1
1-2 本業務の方法	1
(1) 候補敷地の選定	1
(2) 庁舎の機能整理と、候補敷地に建設可能かの検証	1
(3) 評価項目の抽出	1
(4) 評価	1
(5) 採点	1
(6) 候補敷地の意志決定	1
第2章 評価項目の抽出の妥当性について	2
2-1 住民意見の反映	2
2-2 他の自治体と比較した検討項目の抽出妥当性	2
2-3 事例から見た検証	3
(1) 事例の概要	3
第3章 評価項目の内容の妥当性について	5
3-1 防災拠点性	5
(1) 立地の安全性	5
(2) 災害時対応性	5
3-2 まちづくり	5
(1) 将来性・発展性	5
(2) コンパクトなまちづくり	5
(3) 地域経済に与える影響	5
3-3 経済性	6
(1) コスト	6
3-4 公平性	6
(1) 人口の分布から見た公平性	6
(2) 行政サービス提供の公平性	7
3-5 利便性・機能性	7
(1) 利便性	7
(2) 公共交通	7
(3) 自家用車	7
3-6 その他	7
(1) 整備スケジュール	7
第4章 採点方法	8
4-1 事例から見た採点の重み付けについて	8

第1章 はじめに

1-1 業務の目的

本業務は、現在新潟市において検討中である庁舎の整備位置について、その評価方法、評価結果について、その妥当性を検証するものである。

1-2 本業務の方法

北区役所新庁舎整備位置決定に関する検討資料における評価のプロセスは下記の通りである。各プロセスごとに、本業務における検証の対象とするのか、対象の場合、その検証方法について示した。

(1) 候補敷地の選定

2カ所の候補敷地を選定している。当該敷地以外の検討は、これまでの検討経緯から見て考えられないため、本業務検証の対象外とする。ただし、庁舎の位置の選定は、北区における利用者を中心としたこれまでの議論に参画した関係者以外の市民にとって、市の財産活用の観点から説明責任を果たすべき事項であり、2敷地に絞り込みを行う以前に、候補となった敷地やそれらが対象外となった経緯等を取りまとめ公表することが望ましい。

(2) 庁舎の機能整理と、候補敷地に建設可能かの検証

庁舎のコンセプト、機能整理、面積の算出、建設に関する諸条件の整理を行った結果、候補敷地に建設することが可能かを検証している。今回の2敷地は同じ機能を導入することが可能になっている。これら機能導入の可否については、本業務における検証対象外とする。

(3) 評価項目の抽出

これまでの自治協議会及び住民の意見をもとに

- ①自治協議会及び住民の意見を網羅した評価項目になっているのか
- ②他の自治体の類似事例から見て過不足と思われる項目があるか

について検証を行う。比較対象となる自治体は、複数の敷地を比較検討し、その際に客観的な評価を行い、それを公表している自治体とした。

(4) 評価

評価項目ごとに評価を行っているが、評価の内容が妥当かについて検証を行う。

(5) 採点

他の自治体の類似事例をもとに、その重み付けについて検証を行う。

(6) 候補敷地の意志決定

本業務の検証範囲の対象外とする。

第2章 評価項目の抽出の妥当性について

2-1 住民意見の反映

自治協議会及び住民の意見を反映して、数回にわたり評価項目を作成、検討しており、その反映についてはおおむね妥当と考えられる。


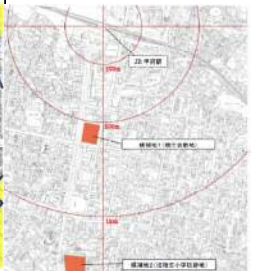

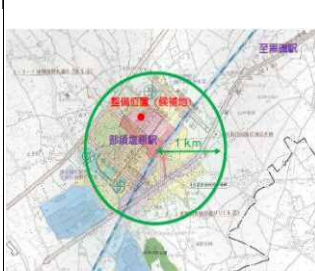


2-2 他の自治体と比較した検討項目の抽出妥当性

他の自治体の事例と比較して大きな、項目の抜けはないと考えられる。

環境への対応が不足しているとも見られるが、比較において大きな差はないと見られることから評価対象外としても差し障りはないと考えられる。

2-3 事例から見た検証

(1) 事例の概要

		新潟市北区	山梨県甲府市	奈良県五條市	栃木県那須塩原市	岐阜県土岐市	兵庫県豊岡市
人口(住民基本台帳 (H27.1.1現在))		76,593 (新潟市全体 804,033)	193,570	33,110	118,516	60,401	85,749
規模	敷地	7,950	8,665	4,500/12,024/19,573	30,000	14,184	10,372
	延床面積	5,600	24,500	9,000	19,000	8,600~9,900	13,550
竣工年(予定年)		平成32年度	3年3ヶ月、4年3ヶ月	—	平成30年度	—	平成24年度
駐車場 台数	来庁者	120台	—	105	400	144	120
	公用車	46台	—	46	100	59	100
	その他	—	—	246	326	140	444
	合計	—	—	397	826	343	664
候補地							
出典		北区役所新庁舎整備位置決定に関する検討資料	新庁舎建設に係る基礎調査 https://www.city.kofu.yamanashi.jp/chosha-somu/shise/chosha/in/documents/yu-siryou4.pdf	新庁舎整備適地選定報告書 http://www.city.gojo.lg.jp/www/contents/1455680777637/files/senteihoukoku-syo2.pdf	那須塩原市新庁舎建設基本構想 http://www.city.nasushiobara.lg.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/007/720/kihokousou.pdf	土岐市新庁舎建設基本構想 http://www.city.toki.lg.jp/docs/8477.html	豊岡市新庁舎建設基本構想 http://www.city.toyooka.lg.jp/www/contents/1230085793194/files/kihonnkousou.pdf

事例から見た検証

	新潟市北区		山梨県甲府市		奈良県五條市		栃木県那須塩原市		岐阜県土岐市		兵庫県豊岡市	
	中項目	評価の視点	中項目	評価の視点	中項目	評価の視点	中項目	評価の視点	中項目	評価の視点	中項目	評価の視点
人口(住民基本台帳(H27.1.1現在))	78,593 (新潟市全体 804,038)		193,570		33,110		118,516		60,401		85,749	
防災拠点性												
立地の安全性	立地の安全性	敷地及び周辺の安全性	防災性	災害時の敷地の安全性(浸水域、地盤状況等)	災害からの安全性	災害時の火災による炎症の恐れがない。 ・水害の恐れがない。 ・安定した地盤(地震に強い地盤)である。						
災害時対応性	災害時対応性	・物資輸送等におけるアクセス性 ・防災関連施設との連携の容易性 ・救援活動スペースの確保の可能性	機能維持性	・災害時のアクセスの容易さ・多様さ ・オープンスペースの確保(援助活動の容易性) ・消防等関連施設との連携の容易性	機能維持性	・災害時に周辺自治体からの物資供給や消防等関連施設等との連携などを継続的に行うことが出来る。 ・周辺住民が避難してきた際に、一時的な避難用のオープンスペースを確保することが出来る。	防災	・地盤状況 ・災害時の浸水する危険性 ・災害時におけるアクセスの多様性 ・消防署・警察署との連携の容易性	災害からの安全性	・災害からの安全性を評価する。 ・主要幹線道路へのアクセスの有無を評価する。	防災拠点・安全性	・災害からの安全性 機能維持性
まちづくり												
将来性・発展性	将来性・発展性	・周辺地域、区全体の発展の可能性 ・必要面積確保の可能性	景観性	・庁舎の建設地としての景観資源との調和 ・シンボル性ある景観形成の可能性	新たなまちなちの顔としてのふさわしさ	・まちなちの顔、五条の玄関口としてわかりやすい。						
地域性	コンパクトなまちづくり	・都市計画基本方針との整合性 ・関係公共施設との連携の容易性	地域性	・上位計画との整合 ・県都甲府市としての特性との整合	敷地の適正	・庁舎を整備するに際して、敷地の形状による影響が少ない。	まちづくり	・市のシンボル・玄関口(顔)となる可能性 ・周辺の整備状況 ・周辺に新たな施設が立地される可能性 ・土地利用計画との整合性	実現に向けた課題	庁舎の整備に際して課題の有無を評価する。		
地域経済に与える影響	地域経済に与える影響	新庁舎位置及び現庁舎周辺の地域経済への影響	地域貢献性	・周辺の情報・交流・文化等に関する集積度 ・基盤整備の促進(街路、交通、情報等) ・周辺の資産価値向上の可能性 ・中心市街地活性化への影響 ・未利用地の活用	地域の活性化への貢献度	・中心市街地の活性化に寄与し、また来訪者にとっての利便性が高くなる。			周辺地区の活性化	周辺地区への影響について評価する。	まちづくりとの整合性	・都市基盤 ・市街地形成状況 ・地域貢献性 ・周辺景観・環境 ・関連法令・計画との整合性 ・職員用駐車場の確保・影響
経済性												
コスト	イニシャルコスト ランニングコスト	・財政予測計画を踏まえたコスト低減性 ・財産経営推進計画との整合性	コスト	・ライフサイクルコスト(建物の設計から解体までにかかる全費用) ・既存建物の解体・撤去、道路整備等 ・建物建設の容易性 ・移転の容易性 ・メンテナンス、運営	財政負担の軽減	・庁舎建設費等の事業費を抑えることが出来る。	実現性	・用地取得の容易性 ・法手続きの容易性 ・排水処理の容易性 ・水道、下水道の接続状況	インフラ整備の必要性	インフラ整備の必要性について評価する。	事業の実現可能性	・敷地条件等の適性 ・財政負担の軽減 ・工期の確実性 ・工事期間中の対応 ・周辺インフラの整備
公平性												
人口の分布から見た公平性	人口の分布から見た公平性	人口重心、JR 白新線の南北人口										
行政サービス提供の公平性	行政サービス提供の公平性	行政サービス提供状況からの公平性										
利便性・機能性												
利便性	徒歩 公共交通 自家用車等	徒歩圏内利用者のアクセス性 電車・バス等利用者のアクセス性 自家用車等利用者のアクセス性	利便性	・居住人口の集積度 ・事務所機能の集積度 ・公共交通機関からのアクセス ・幹線道路からのアクセス(用地取得も含む) ・十分な駐車場の確保	主要道路からのアクセス性 公共交通機関によるアクセス性 駐車場の確保	・主要道路からの自動車でのアクセスが容易である ・五条駅やバス路線の近くに位置し、市内や他市町村からアクセスが容易である。 ・来庁者用駐車場をはじめ、職員向けの駐車場が確保できる。	利便性	・那須塩原駅からのアクセス容易性 ・公共交通機関からのアクセス容易性 ・都市計画道路からのアクセス容易性 ・周辺施設の立地状況	公共交通機関によるアクセス性 自動車による利便性	公共交通機関による市民の利便性を評価する。 来庁者用及び職員駐車場の有無を評価する。	市民の利便性	・地理的状況 ・都市機能の集積 ・交通アクセス
機能性			機能性	・法適合性 ・関係諸官庁等の連携の容易性	他の公共機関との位置関係	市民会館、中央公民館、図書館等の他の公共機関施設との近接性など、市民にとっての利便性が高い。			まちなちの顔としてのふさわしさ	まちなちの顔、土岐市のシンボルとしての立地について評価する。		
ユニバーサルデザイン			ユニバーサルデザイン	・交通弱者の来庁への配慮の可能性	ユニバーサルデザイン	庁舎周辺の道路について、バリアフリーに配慮した整備(歩道の確保等)が既に行われているもしくは竣工時まで実施される予定である。						
環境性												
環境負荷低減			環境負荷低減性	・工事期間(長さ)等による環境への影響	工期の確実性	・合併特別債の適用期間内での建築が可能である。			事業工期	現庁舎の現状を踏まえ、工期の確実性を評価する。		
周辺環境保全			周辺環境保全性	・工事の周辺への影響(振動、騒音、地盤等) ・生活環境の保全性	周辺環境の保全	・工事による周辺への影響や生活環境への影響が少ない。						
合計												
資料名	評価方法(記点の考え方)		新庁舎建設に係る基礎調査 https://www.city.kofu.yamanashi.jp/chosha-somu/shise/chosha/in/documents/you-siryou4.pdf		新庁舎整備適地選定報告書 http://www.city.gojyo.jp/www/contents/1455680777637/files/senteihoukokusy02.pdf		新庁舎建設の候補地選定・財源・整備時期について http://www.city.nasushiobara.lg.jp/dbps.data/_material/_files/000/000/006/876/kouhoti.pdf		土岐市新庁舎建設候補地検討委員会報告書 http://www.city.tokui.lg.jp/fs/19140/土岐市新庁舎建設候補地検討委員会報告書.pdf		豊岡市新庁舎建設基本構想 http://www.city.toyooka.lg.jp/www/contents/1230085793194/files/kihonkousou.pdf	

第3章 評価項目の内容の妥当性について

3-1 防災拠点性

(1) 立地の安全性

立地安全性については、地震、水害について倒壊、浸水、液状化の3点から検証がなされており、妥当と考えられる。国土交通省の定める「官庁施設の基本的性能」において防災にかかる項目から見ても妥当である

(2) 災害時対応性

災害時対応性は、緊急輸送路、関連施設との連携、救援活動スペースの確保の3点から検証がなされており、妥当と考えられる。物資輸送に関して将来計画されている中央環状道路も考慮した方がよいのではないかと。

このほかに医療搬送、物資輸送のためのヘリコプターの進入について条件を比較検討する機会があるが、今回の計画ではヘリポートは考慮されていないため検証は不要である。

3-2 まちづくり

(1) 将来性・発展性

検討資料において、Aエリアは新たな市街地形成は厳しいと記載されているにもかかわらず、評価においてはAエリアの方が発展性が高いと記載されており矛盾をしていると指摘される恐れがある。民間であろうと行政であろうと市街化区域に比べて市街化調整区域での施設整備は困難であり、大規模開発は見込むことが難しい。

将来性・発展性についての定義を行う必要があると思われる。たとえば期間について今後30年間、発展とは当該期間の間に民間の商業施設、業務施設、宅地等が一定程度整備される状態を指す、などを検討し提示をしてはどうか。

(2) コンパクトなまちづくり

まちづくりの項目中にコンパクト化を入れること、その評価内容につき妥当と考えられる。別途市で策定中の立地適正化計画においてさらに詳細な線引き等を行うことが見込まれるため、それらとの整合も今後図る必要がある。

(3) 地域経済に与える影響

地域経済を、北区全体もしくは新潟市全体におよぼす金銭的・財政的な波及効果のこととする、両敷地の計画において、庁舎の計画条件が同じであれば明確な差は出ないと考えられる。

3-3 経済性

(1) コスト

イニシャルコスト、ランニングコストに分類して算出されており、妥当である。厳密には両案の整備時期に応じた工事発生等のずれを時点で修正し、現在価値換算したうえで比較する必要があるが、誤差の範囲であるため、この点を留意していくことにとどめておけばよい。

イニシャルコストについては、建設費・設計費でおおむね1㎡あたり40万円で試算されており、全国の庁舎建設の事例から見てもおおむね妥当な積算と考えられる。

ただし、大規模地震、大規模水害の発生時の司令拠点として、建築基準法を超える構造強度(1.25倍、1.5倍など)、敷地かさ上げ等を行うとすれば、この積算以上の金額が必要となる。比較のうえでは、両案ともこれら災害へのリスクはほぼ同等であるため、評価には影響しないと考えられる。

また、昨今の建築材料、労務費の高騰によりさらに高額になることも想定されるが、比較の上では問題とならないので、注記をしておくことにとどめておけばよい。

ランニングコストから道路の維持管理費を除外するべきである。道路維持管理費は両敷地とも同様に発生すること、延長範囲を限定出来ないことから維持管理費の計上には適さない。

また、ランニングコストのうち、庁舎維持管理費(光熱水費)の両案の差分の説明が必要である。同一機能を整備するのであれば、金額は同じとなるはずである。Bエリアは多くの機能を既存施設と共用することになっているが、その費用分を除外しているとするれば、コスト算出の範囲はあくまで市の勘定であるという観点から妥当とはいえない。また、Bエリアにおいて、他の施設の機能を利用するとすれば、それら施設の経年劣化等による改修費の計上も必要となる。

3-4 公平性

他の自治体の事例には、公平性という評価指標が見られず、本件に特有の考え方と見られる。公平性は一般的には「配分公平性」と「手続き公平性」に分類することが多い。配分公平性とは、報酬などの価値のあるものが均等に配分されるかといった「結果」に関する公平性であり、手続き公平性とは、ある手続きにおいて、皆が均等に扱われるチャンスがあるかといった、プロセスに関する公平性のことをいう。今回検討されている評価項目はどちらにも該当しないため、やや特殊な用語の使い方をしているともいえる。

(1) 人口の分布から見た公平性

人口重心に近いところに庁舎が位置するべきという考え方について、同様の事例が見つからなかったこと、人口重心は老若男女を対象とするのではなく、より区役所を利用する方、まさかの時等に区役所を利用することが重要と考えられる方について対象にするべきではないか、北区全体、地域全体から見た場合、これらの違いは候補敷地決定の要因になるほどの数値なのか、といったことから、本項の評価内容には疑問が残る。

利用者、来訪手段、来訪のための時間等を考慮した分析が必要と思われる。

これまでのまちの成り立ちや、検討経緯においてこのような議論がなされていることは理解できるが、上記に記載した公平性という概念の範疇で比較するのではなく、シンボル性やまちづく

りのあり方等と関連させて、分類を変更した方がよいのではないかとと思われる。

(2) 行政サービス提供の公平性

前項目と同様に、サービスを楽しむ住民は、全人口対象の住民ではないため、年齢や利用目的、また連絡所の有無など複合的に評価がなされるべきである。

3-5 利便性・機能性

(1) 利便性

徒歩圏について、比較は妥当と考えられる。1Km という範囲については徒歩 15 分程度の時間であり設定として妥当であるが、都市部などでは 2Km (20 分～30 分程度の徒歩時間) を利用圏域とすることもある。

ただし、この利用圏域内に居住する住民すべてが庁舎を利用するのではないことにも留意が必要である。

(2) 公共交通

比較、検討内容は妥当である。

(3) 自家用車

比較、検討内容は妥当である。

3-6 その他

(1) 整備スケジュール

スケジュールについて農地転用と用地取得を想定期間内に実施することが可能かの説明をわかりやすく加え、再度検証が必要と考えられる。一般的には提示されているスケジュールでは困難な可能性がある。

第4章 採点方法

4-1 事例から見た採点の重み付けについて

これまでの検討結果を踏まえ、評価点をつけて総合判断を行うことになるが、評価項目ごとの重み付けが今後重要になる。

他の自治体における事例では、それぞれ、任意の重み付けに基づいて点数をつけ、優位性を評価している。

新潟市の特徴は、公平性という項目が存在すること、他の自治体が機能性をもっとも高く重み付けをしているのに対して、それほどウエイトが高くないことである。

まず最初に、庁舎としての「機能」を果たせるか、それは「安全」で「利便性」が高いか、ついで経済やまちづくりの影響という順番で考えていると見られる自治体が多い。

今回の計画では、両候補敷地とも機能性はほぼ同様であるため、ウエイトが高くないという考え方に基づくものであれば、納得を得られるであろう。

	新潟市北区		山梨県甲府市		奈良県五條市		栃木県那須塩原市		岐阜県土岐市		兵庫県豊岡市	
防災拠点性	30点	30%	10点	17%	34点	34%	12点	25%	20点	20%	30点	30%
立地の安全性	15点	15%	5点	8%	18点	18%	12点	25%	—	—	30点	30%
災害時対応性	15点	15%	5点	8%	16点	16%	—	—	20点	20%	—	—
まちづくり	20点	20%	15点	25%	20点	20%	12点	25%	14点	14%	30点	30%
将来性・発展性	6.67点	7%	5点	8%	6点	6%	—	—	10点	10%	—	—
地域性	6.67点	7%	5点	8%	6点	6%	12点	25%	—	—	30点	30%
地域経済に与える影響	6.67点	7%	5点	8%	8点	8%	—	—	4点	4%	—	—
経済性	20点	20%	10点	17%	14点	14%	12点	25%	20点	20%	10点	10%
コスト	—	—	5点	8%	8点	8%	—	—	10点	10%	—	—
用地取得	20点	20%	5点	8%	6点	6%	12点	25%	10点	10%	10点	10%
公平性	15点	15%	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
人口の分布から見た公平性	10点	10%	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
行政サービス提供の公平性	5点	5%	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
利便性・機能性	15点	15%	15点	25%	20点	20%	12点	25%	36点	36%	30点	30%
利便性	15点	15%	5点	8%	12点	12%	12点	25%	20点	20%	—	—
機能性	—	—	5点	8%	4点	4%	—	—	16点	16%	30点	30%
ユニバーサルデザイン	—	—	5点	8%	4点	4%	—	—	—	—	—	—
環境性	—	—	10点	17%	12点	12%	0点	0%	10点	10%	0点	0%
環境負荷低減	—	—	5点	8%	8点	8%	—	—	10点	10%	—	—
周辺環境保全	—	—	5点	8%	4点	4%	—	—	—	—	—	—
合計	100点	100%	60点	100%	100点	100%	48点	100%	100点	100%	100点	100%

