

総務委員会所管事務調査報告書

【はじめに】

現在の亀山市役所本庁舎は、昭和56年以前の建築基準法（旧耐震基準）で建設された建物であり、平成18・19年度に実施された耐震工事により、法定目標値を上回る耐震性能が備わっているものの老朽化が著しい状態である。また、本庁舎は、増築による複数棟で構成され、建設から60年以上経過している建物もあり、維持管理に多額の経費が必要となるなど、課題が山積している状況である。

こうした老朽化による安全性への不安などの課題を解消することなどを目的に、新庁舎の整備が必要であると判断するに至り、市は、平成31年3月に亀山市新庁舎建設基本構想を、令和5年7月に亀山市新庁舎整備基本計画（以下「基本計画」という。）を策定し、令和12年度の新庁舎の開庁を目指していた。

しかし、令和7年2月、市の財政状況や他の大規模施設との整備を鑑みた結果、開庁時期を6年延伸し、令和18年度とする方針が決定され、第3次亀山市総合計画において、建設地や整備手法等について、検討が進められているところである。

このような中、今回の延伸を単なる先送りとするのではなく、建設予定地の妥当性や、より良い整備手法等を精査するための好機と捉え、本委員会では「新庁舎建設」についてをテーマに設定し、財政面における建設コストの圧縮や、災害拠点として求められる機能の在り方など、新庁舎建設の方向性について調査研究を行った。その結果を以下のとおり報告する。

【現状把握】

当委員会では、新庁舎建設の現状について把握をするため、総務財政部に対し、「亀山市新庁舎整備基本計画（令和5年7月）の概要」「新庁舎建設予定地の選定（令和6年3月）」「新庁舎整備事業の計画見直し（令和7年2月）」「亀山市公共施設等総合管理計画（平成29年3月）の概要」「現庁舎における防災拠点機能の現状と課題」について資料の提出及び説明を求め、聴取りを行った。

<執行部からの説明>

1 亀山市新庁舎整備基本計画について

（1）現庁舎の概要

- ・増築棟で構成されており、最も古い南棟は現時点で65年以上が経過している。
- ・敷地面積は約7,700㎡で、本庁南棟・本庁北棟・西庁舎を合わせた延べ床面積は約5,500㎡となっている。

(2) 現庁舎の課題

- ・市民サービス機能としては、駐車場の不足、窓口の分散・狭隘化、ユニバーサルデザインへの未対応が挙げられる。
- ・執務機能としては、窓口の分散・狭隘化が挙げられる。
- ・防災拠点機能としては、老朽化による耐震性の不足、非常時における電力が不十分であること、災害対応スペースの不足などが挙げられる。
- ・経済面としては、維持管理費の増大や設備の省エネ性の乏しさが挙げられる。

(3) 新庁舎整備の基本理念と基本方針

基本理念を「市民に開かれた、安心と未来へつながるスマート庁舎」とし、具現化のための4つの基本方針（①行政DXによるスマート庁舎、②防災拠点となる庁舎、③環境・人に優しいZEB型の脱炭素型庁舎、④経済性や可変性に優れた庁舎）を定めている。

(4) 行政機能の集約・分散と規模

現在分散している行政機能を新庁舎に集約することを基本としており、これは亀山市公共施設等総合管理計画（多機能型施設の整備）の考え方を踏襲したものである。

延べ床面積は集約を基本とし、国の基準や同規模自治体の1人当たり床面積を参考に約12,000㎡と算出している。

(5) 事業費・財源・整備スケジュール

総事業費は約95億円（建築に係る経費 約75億円、用地取得・備品購入・設計等 約20億円）を想定している。基本計画策定当時の財源内訳は、起債60億円、基金20億円、一般財源15億円としている。

基本計画策定当初のスケジュールでは、令和10～11年度で建設工事を行い、令和12年度の新庁舎開庁を位置付けていた。

(6) 建設候補地

基本計画策定当初は5つの選定基準に照らし、候補地を5か所に絞り込んだ段階にとどめていた。

2 新庁舎建設予定地の選定について

(1) 選定の経過と決定

令和6年3月、基本計画で示された5つの候補地について、用地特性、具体的なレイアウト、建設関連経費を踏まえて検討した結果、最終的に「亀山駅周辺」を建設予定地として選定した。

(2) 選定理由と課題

中心的都市拠点への都市機能誘導によりまちの魅力向上に寄与することを評価した。

浸水想定区域を含んでおり安全面に課題があるものの、建設段階における技術提案などを受けながら安全確保を図る方針としている。

3 新庁舎整備事業の計画見直しについて

(1) 主な見直し内容

- ・スケジュールの延伸

令和7年2月、事業スケジュールを6年延伸し、開庁時期を令和18年度とした。

- ・基金積立額の増額

庁舎建設にかかる基金の積立目標額を20億円から30億円以上へと引き上げた。

- ・事業手法の検討

財源負担軽減の観点から、民間活用も含めたあらゆる事業手法を検討することとした。

※なお、令和7年2月に庁舎整備延伸の説明を受けた以降、庁舎整備の進捗状況については特段の説明を受けておらず、市ホームページにおいても情報の更新が停滞している状況である。

4 亀山市公共施設等総合管理計画について

(1) 計画の趣旨と位置付け

本計画は、高度成長期に整備された公共施設が更新時期を迎える中、将来費用や人口減少に伴うニーズ変化を踏まえ、持続可能な維持管理を行うための基本方針である。国の指針等に基づき全国一律の課題対応として策定された。総合計画との整合を図り見直しを行うこととしており、令和8年度に見直しを予定している。

(2) 将来費用と削減目標

平成29年度からの60年間ににおける一般会計での改修・更新費用について、ハード設備では約1,133億円（学校施設3割、環境センター等の供給処理施設3割）、インフラ設備では約690億円と、年間平均で約30億円と試算。これらを背景に、60年間で将来経費を約25%削減し、年間22.7億円とする目標を掲げている。

(3) 基本方針と新庁舎の位置付け

維持管理経費の削減と長寿命化の推進、将来費用の確保、施設総量の削減の3つを柱としている。新庁舎整備については、行政系施設における「行政機能の集約を含めた多機能施設の整備」として本計画内に位置付けている。

5 現庁舎における防災拠点機能の現状と課題について

(1) 耐震性

耐震補強工事により、本庁南棟・本庁北棟・西庁舎においては、法の目標値（IS値0.6）はクリアしているが、倒壊する可能性が低いだけであり、非構造物の破損等による機能停止が危惧されるため、防災拠点として十分とは言えない。

(2) 非常用設備（電源・給排水）

自家発電は2～3時間の稼働で一部電源のみカバーする仕様であり、長時間運転には燃料補給や民間事業者からの大型発電機等の支援が不可欠である。また、給排水設備についても、上下水道が停止した場合の貯留槽や排水設備が整っていない。

(3) 支援機関・受入れスペース

支援機関の参集や救援物資・資機材の一時保管・仕分けを行うための十分なスペースが現庁舎には確保されていない。可動式間仕切りなどによる柔軟なレイアウトの検討が必要である。

(4) 動線と意思決定の迅速化

災害対策本部を設置する大会議室と、防災安全課や市長室が別フロアに分かれているため、迅速な情報収集や意思決定に向けた動線構成を検討する必要がある。

(5) 職員の執務環境

仮眠室や男女別のシャワー室が整備されていないため、災害対応に当たる職員が安全かつ健康に業務を継続できる環境整備が必要である。

<過去の定例会における、執行部の主な答弁>

1 令和6年6月定例会

(1) 建設予定地における浸水想定区域の対策について

建設場所の立地条件を勘案し、かさ上げなどの検討を行う。

(2) 行政機能の維持について

防災関係諸室などは上層階に設置し、浸水時に機能が失われないようにする。浸水させないための万全の対策を大前提としつつ、過去の水害経験や直近の能登半島地震等の事例を踏まえ、情報伝達、情報共有の頭脳としての機能を確実に組み込んだ庁舎として整備する。

2 令和6年9月定例会

(1) 建設予定地の選定根拠について

5つの選定基準（計画性、利便性、安全性、実現性、経済性）に基づき評価し、総合的に判断し決定。千年に1回の大雨を想定したハザードマップの基準のみをもって判断するものではなく、様々な状況の中で最大限の配慮をしながら、安全性の確保をしていく。

3 令和6年12月定例会

(1) 用地交渉のスケジュールについて

整備スケジュールとともに検討中（のちに6年延伸を決定）。亀山駅周辺エリア内には一団の市有地等がないため、複数の建設パターンやレイアウトを想定し、事業費、実現可能性を検討する。

4 令和7年3月定例会

（1）建設予定地の適地の是非について（浸水リスクを含む財政面において）

経済性（財政面）のみならず、都市マスタープラン等に基づき、本市の将来（100年先）を見据えた中心的都市拠点の面的な再生や持続可能なまちづくりを総合判断して決定したものであり、6年延伸によっても建設場所（亀山駅周辺）の方針は変わらない。

（2）機能集約に関する考えについて

行政機能を分散させた場合、当面の整備費用は抑えられても、将来的に複数施設（あいあい、関支所等）の維持管理費や将来更新費用が重複して発生し、結果的に将来世代への経費負担が増大するため、集約化を基本とする。

ただし、関支所等をすべて無くすという意味ではなく、事務的機能を集約・統廃合したうえで必要な部分を建て替えるなど、規模を縮小して更新費用を抑える考え方である。

（3）整備手法について

民間ノウハウの活用（PFI、デザインビルド、リース方式など）等により、様々な手法を検討するが、現時点で亀山駅周辺の具体的な建設場所や敷地条件（盛土の高さなど）は未定であり、具体的な場所が決まった段階で精査する。

5 令和8年3月定例会

（1）建設予定地の適地の是非について（浸水リスクに対する認識について）

5つの選定基準（計画性、利便性、安全性、実現性、経済性）に基づき評価し、総合的に判断し決定。立地場所、状況に応じた浸水対策は必要であるが、鈴鹿川の河川改良や堤防強化などが進められており、将来的には建設予定地の浸水リスク自体が軽減される可能性があるなど、これらの状況を踏まえつつ防災拠点として求められる安全性の確保に取り組んでいく。

【総務委員会協議会（所管事務調査に係る勉強会）】

令和8年7月8日に、三重大学 大学院工学研究科 川口淳教授を招き、庁舎が災害時に果たすべき役割など、地域防災の専門的観点から講演をいただいた。勉強会の概要については次のとおりである。

演題：「巨大災害に備える」～災害を前提とした公共施設の在り方は？～

講師：三重大学 大学院工学研究科 川口淳教授

1 冒頭事例紹介

令和7年9月に、四日市市で起こった地下駐車場の浸水被害のように、近年、従来の想定や設計基準を上回る降雨等が発生していることが指摘された。

2 国の防災対策の転機

（1）災害対策基本法の成り立ち

災害対策基本法は昭和36年に、伊勢湾台風の教訓を踏まえて制定されたこと、また近代化に伴う土地利用の変化等が被害拡大の要因となり得ることが説明された。

加えて、住民対応は基礎自治体が担うことを基本としつつ、自治体規模等による対応力の差が課題となり得る旨が示された。

（2）自然災害による死者・行方不明者数の推移

伊勢湾台風以降、制度整備等も背景として、自然災害による死者数が減少傾向にあることが示された。

（3）阪神・淡路大震災の事例

阪神・淡路大震災（平成7年）において、庁舎が被災し行政機能に影響が生じた事例が紹介され、災害時における庁舎機能確保の重要性が示された。

3 南海トラフ巨大地震とは

（1）想定のお考え方

南海トラフ地震について、過去の発生履歴等を踏まえた想定のお考え方が説明された。

（2）対象とした地震（L1・L2※）

東日本大震災の教訓等を踏まえ、過去履歴・確率論ベースの想定（L1）に加え、最大クラスを想定した（L2）を考慮する考え方が説明された。また、震度7は上限がない旨が示された。

※L1（レベル1） 南海トラフ地震の規模を段階的に示したもの。

L2（レベル2） 南海トラフ地震の規模を段階的に示したもの。レベル1よりも規模が1段階大きいことを示す。

(3) 甚大な被害想定への対処

住宅の耐震化率が90%達成すれば、死者を8割近く（三重県で5万人程度）減少できると試算されているが、三重県を含め全国的に進捗は不十分であることを指摘された。

4 業務継続計画（BCP）

BCPは、被害が生じることを前提に、発災直後から優先して実施すべき業務等を定める考え方であることが説明された。行政は、地域防災計画等に基づく業務を継続的に遂行する必要があることを示された。

5 庁舎被災の事例

(1) 主な被災事例

東日本大震災、熊本地震、鬼怒川の河川氾濫等により庁舎等が被災し、行政機能に支障が生じた事例が紹介された。

(2) 庁舎が災害時に果たすべき機能

庁舎は災害対応の司令塔として、本部会議や関係機関との調整、応急危険度判定・罹災証明関連事務等の拠点となることが示された。併せて、電源・通信（L G W A N）等を確保できる代替施設について、検討しておく必要性が示された。

6 近年の公共施設建設のトレンド

(1) 移転・集約、現状維持の対応

移転・集約が可能な場合には、災害リスクの相対的に低い区域への機能移転を検討すること、移転が困難な場合には避難機能の確保等の対策を組み合わせる考え方が示された。

(2) 学校施設の事例

三重県御浜町：津波浸水域内の複数小学校を統合し、山側の安全な土地へ移転集約（中心市街地の誘導も含めた町全体の計画）。

三重県伊勢市：2つの中学校を1つの中学校に統合したが、やむを得ない事由により、校区全体が浸水想定区域であった。1階を全面ピロティ化し、2階以上に機能を集約し、防災拠点としての動線もゾーニングにより確保。

7 まとめ

庁舎を建設するに当たっては、ハザードエリア外への立地が望まれるが、やむを得ずハザードエリア内に建てる場合は、十分な構造・立地上の対策を講じる必要がある旨が示された。特に庁舎は災害対応の拠点となることから、長期的な利用を見据え、発生し得る災害を考慮した計画が重要であるとされた。

【行政視察】

庁舎の整備手法により視察先を決定し、次のとおり行政視察を実施した。

実施日	視察先	整備手法
4月28日	大阪府貝塚市	P F I 方式
7月8日	群馬県安中市（オンラインにより実施）	公設公営
7月9日	滋賀県守山市	デザインビルド方式

1 大阪府貝塚市

<整備手法の特徴>

・P F I（P r i v a t e F i n a n c e I n i t i a t i v e）手法

貝塚市の整備手法のうち、最も特徴的なものの1つが、P F I 手法の導入である。これは、民間事業者が持つ経営能力や技術的能力などを活用し、従来の公共工事の手法と比べて、少ない財政負担でより良い住民サービスを提供する手法といわれている。

メリットは、建設費と長期の維持管理費を合算して支払うことによる財政負担の平準化に加え、設計・施工・維持管理を一体的に発注することにより、様々な工程が最適化され、効率的・効果的な施設計画の提案が期待される点が挙げられる。

実際、貝塚市では、整備コスト・維持管理コスト・ライフサイクルコストの削減を図ることができている。具体的には、25年間にわたる事業期間とし、支出額を平準化することで、計画的な財政運営を図っている。

一方、デメリットについても整理されている。それは、P F I 手法により事業を進める上で作成される、要求水準書の存在である。要求水準書とは、行政側が民間事業者に対して求める条件や内容を網羅したもので、事業者や技術職員、市民などとの協議に、膨大な時間を要して作成される。つまり、事業を進める上での肝となるのが要求水準書である。

しかし、要求水準書を満たしてさえいれば、設計変更に関する意見の反映などが難しくなる。事業者の対応範囲外となると、市が単独で修繕を負担するなどのリスクを内包しており、契約後の柔軟性に欠けている点も挙げられている。

<新庁舎の特徴>

- ・既存庁舎、庁舎分室、教育庁舎、市民福祉センター等の機能を集約し、複合化することで、旧庁舎と比べ延床面積の約20%を削減した。
- ・窓口部門を1・2階に集約し、ワンストップサービスを実現している。
- ・浸水想定区域外にあり、震度6～7の地震が発生しても補修することなく使用できる耐震構造となっている。

- ・災害時には災害対策本部となる会議室に、大型モニターを設置し、屋上に設置したカメラから市内の様子を確認することができる。

2 群馬県安中市

＜整備手法の特徴＞

- ・従来方式（公設公営の設計・施工分離発注方式）について

安中市は工期などを総合的に判断したことを理由に、従来方式により庁舎整備を行っている。メリットは、業務発注に要する期間が短く、早期に工事着手できる点をはじめ、計画内容に発注者や市民の意見の反映が行いやすく、発注者・設計者が主体となって事業コンセプトに合わせたコスト管理を行うことができること、事業に係る各業務を分割発注することができるため、地元企業の参画機会を増やすことができることなどをメリットとしてあげている。一方、デメリットについては、P F I 方式のように、事業者独自のノウハウの活用がしづらい点などをあげている。

＜新庁舎の特徴＞

- ・分庁方式について

安中市役所の大きな特徴の1つとして、既存施設も活用しながら全体を分庁化・コンパクト化した方式、いわゆる分庁方式を取り入れた点があげられる。

令和4年に市長が交代したことをきっかけに、新庁舎建設にかかる課題を、庁舎の建設地や庁舎方式を含めて再検討することとなった。

これにより基本構想が改訂され、建設地は当初のとおり高校跡地となったが、建設規模が縮減され、庁舎方式が集約方式から分庁方式に変更されることとなった。

この背景について、使える他の庁舎はまだ使うこととして、人口規模や職員数の推移を考え、今後の社会構造の変化によってそのときの最適な方法で整備を進めていくべきであるとし、大規模な施設を作るのではなく、規模を小さくして庁舎建設に要する費用を縮減することとしたとのことである。

3 滋賀県守山市

＜整備手法の特徴＞

- ・DB方式について

守山市では、プロポーザル方式により基本設計を決定した後、実施設計と施工を一括発注する「基本設計先行型DB方式」を採用している。これにより、合理的に設計することが可能となった。

また、設計者と施工者が早い段階から連携することで、契約時点で施工価格を固定でき、近年の建設資材価格や人件費の高騰の影響を最小限に抑え、当初予定価格内で事業を完了している。設計変更に伴うコスト増加リスクを抑制できた点は、大きな成果であるといえる。

＜新庁舎の特徴＞

・木材活用と維持管理

庁舎には軒や庇などに木材が多く使用されており、高いデザイン性を実現している。一方で、経年劣化への対応については、基本設計段階から長期修繕計画や維持管理コストを試算し、将来を見据えたメンテナンス計画を策定しているとのことで、デザイン性だけでなく、ライフサイクルコストまで考慮した計画となっている。

・起債、補助金等の有効活用

守山市では、新庁舎整備に当たり、市町村役場機能緊急保全事業債をはじめ、緊急防災・減災事業債、都市構造再編集中支援事業補助金、サステナブル建築物等先導事業補助金、びわこ材利用促進事業補助金、デジタル田園都市国家構想交付金など、多様な補助制度や有利な地方債を積極的に活用している。

・防災会議室と議場等との位置関係

危機管理課、防災会議室、議場及び委員会室については、全て2階に統一して設置されている。これについては、有事の際に議場や委員会室においても災害対応ができるように設計されたとのこと。

【検討結果のまとめ】

総務委員会として、調査・研究テーマに掲げた「新庁舎建設」について、現状把握、勉強会、行政視察を行い、協議を積み重ねて検討した結果の課題・問題点は、次のとおりである。

- 1 建設予定地の選定に当たり、5つの選定基準（計画性、利便性、安全性、実現性、経済性）に基づき評価し、総合的に判断した上で決定したとのことだが、浸水想定区域を含むエリア内への建設に伴い、「災害に対するリスク」と「追加対策に要するコスト」が発生するおそれが十分にあり、防災拠点としての適性に疑問が残る。
- 2 分散している行政機能の一元化や、将来の更新費用の重複を避けることを理由に集約を基本とする方針だが、この手法では、当面の整備費用が圧縮できず、災害時のリスク分散が図れない。
- 3 基本計画策定時には総事業費を約95億円と算定しているが、ごみ処理施設や学校施設長寿命化など複数の大規模施設の整備事業が重複しており、建築資材や人件費の高騰を受け、事業費が更に増大することが見込まれる。一方、建設予定地が具体的に決まっていなため、財源も含め結局どの程度の費用を要するのか、また、どのような整備手法が有効であるのか、不透明なままである。
- 4 用地交渉の進捗状況、建設予定地における浸水対策、整備手法の検討状況、物価高騰を見据えた事業費など、令和7年2月以降、新庁舎整備に関する検討のプロセスについて、十分な情報発信がなされていない。

よって、総務委員会として、財政面における建設コストの圧縮や、災害拠点として求められる機能の在り方など、新庁舎建設の方向性について調査研究を行った結果「新庁舎建設」について、下記のとおり市長に提言する。

記

- 1 浸水想定区域を含むエリア内での建設に伴う災害リスクや過大な追加対策コストの発生を回避するため、現在の建設予定地に固執することなく、安全な代替地への変更も含めた建設地の再検証を行うこと。
- 2 初期の整備費用を最大限に圧縮しつつ、災害時における行政機能のリスク分散を図るため、全機能を一箇所に集約する手法にとらわれず、関支所や総合保健福祉センターなどの既存施設の有効活用による機能分散や、必要最小限のコンパクトな建て替え手法等についても柔軟に検討すること。
- 3 他の大規模施設整備との重なりや物価高騰を踏まえ、本市にとって最も有効な整備手法や、事業費の全体像、想定される追加コスト（浸水対策・かさ上げ・周辺道路整備等）を早期に試算・精査し、財源計画を示すこと。あわせて、行政視察先で見られた財源獲得への積極的な姿勢を参考に、寄附金の導入や、新たな補助制度の創出に向けて国・県に対して要望を行うなど、あらゆる手立てを講じて財源の確保に努めること。
- 4 令和18年度への開庁延伸を単なる整備の先送りとせず、多様な整備手法や事業費を比較精査するための期間ととらえ、用地交渉の状況、浸水対策、最新の事業費試算の検討プロセスやロードマップなど、市ホームページや市広報紙等を介し、積極的に市民に公開すること。あわせて、市民の声を聴く機会を十分に確保すること。