

桐生市庁舎整備基本方針

平成 31 年 3 月 策 定
令和 2 年 6 月 改 訂
桐 生 市

はじめに

桐生市庁舎は、昭和 40 年の本館及び議事堂、昭和 57 年の新館建設以来、それぞれ 54 年と 37 年が経過しており、耐震診断結果では、震度 6 強以上の大規模地震（以下「大規模地震」という。）が発生した場合、「倒壊又は崩壊の危険性が高い」とされています。

桐生市では、平成 29 年 1 月に改正耐震改修促進法^{*1}に基づき、大規模建築物の耐震診断結果を公表^{*2}しましたが、大規模地震が発生した場合、倒壊又は崩壊の危険性が高い庁舎は、県内自治体では桐生市庁舎のみでした。

このように、桐生市庁舎は万一の大規模地震発生の際には、防災拠点としての機能が果たせない状況にあり、加えて老朽化などの課題を抱えています。

また、自治体庁舎が崩壊した平成 28 年 4 月の熊本地震の教訓からも、庁舎は市民を守るための防災拠点としての重要性が強く再認識されたところです。

これらのことを踏まえ、現庁舎の耐震性能や老朽化などの課題を解決するため、平成 28 年 11 月に「市庁舎整備に係る調整会議」を庁内に設置し、協議・検討を行ってきました。この桐生市庁舎整備基本方針（以下「基本方針」という。）は、今後の庁舎整備のあり方についての基本的な考えを取りまとめたものです。

*1 改正耐震改修促進法：建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部を改正する法律
(平成 25 年法律第 20 号) 平成 25 年 11 月 25 日施行

*2 昭和 56 年 5 月 31 日以前の旧耐震基準で建てられた大規模建築物の所有者は、平成 27 年 12 月 31 日までに耐震診断結果を所管行政庁に報告することが義務付けられ、その結果を県内の所管行政庁が一斉に公表したものです。

目 次

はじめに

1 現庁舎について

- (1) 現庁舎の概要 1
- (2) 現状及び課題 2
- (3) 解決方法 3

2 新庁舎の建設場所及び規模等について

- (1) 新庁舎の建設場所 4
- (2) 新庁舎の規模等 6

3 新庁舎の基本的な方向性について

- (1) 新庁舎の基本コンセプト 7
- (2) 事業手法及び財源 8
- (3) 今後の取組 12

参考資料

- 資料1 最近の庁舎建設例 13
- 資料2 県内12市の庁舎の竣工等 13
- 資料3 市庁舎整備に係る調整会議 14

1 現庁舎について

(1) 現庁舎の概要 (令和2年4月1日現在)

	本館	新館	議事堂
竣工	昭和40年	昭和57年	昭和40年
構造	鉄筋コンクリート造	鉄骨鉄筋コンクリート造	鉄筋コンクリート造
階数	地上4階、地下1階	地上7階、地下1階	地上3階
延床面積	6,250.27 m ²	8,675.61 m ²	1,998.17 m ²
建築面積	1,621.20 m ²	1,977.95 m ²	942.75 m ²
地下	食堂、売店	中央監視室	
1階	市民課、医療保険課 市民ロビー	税務課、納税課 健康長寿課、福祉課 出納室 足利銀行	議長室 副議長室 議員控室 議会事務局
2階	魅力発信課 広域連携推進室 地域づくり課、環境課 国際交流協会 市民相談室、市民サロン 記者室	水道局総務課、工務課 下水道課 両毛ビジネスサポート (水道事業検針・料金業務)	議場 正庁
3階	市長室、副市長室 秘書室 企画課、特命推進室 防災・危機管理課 総務課、人材育成課 契約検査課 選挙管理委員会事務局	財政課 商工振興課、観光交流課 農業振興課、林業振興課 農業委員会事務局	傍聴席 記者席
4階	教育長室 教育委員会総務課 学校教育課、生涯学習課 文化財保護課 監査委員事務局	スポーツ振興課 土木課 建築住宅課、建築指導課 群馬県住宅供給公社 (市営住宅管理業務)	
5階		都市計画課、公園緑地課、 定住促進室	
6階		会議室	
7階		情報管理課	

(2) 現状及び課題

① 耐震性能の不足

- ・昭和 56 年 6 月 1 日施行の建築基準法施行令の一部を改正する政令（昭和 55 年政令第 196 号）により耐震設計基準が厳しくなりましたが、政令の改正前に建設された建築物は耐震性能が低いとされています。
- ・現庁舎の構造耐震指標 I s 値*³は本館が 0.232、新館が 0.353 で、一般公共建築物等において、安全とされる 0.6 を下回っています。
- ・「官庁施設の総合耐震計画基準（平成 19 年 12 月 18 日国営計第 76 号）」の指針で、防災拠点施設である庁舎は 0.9（0.6 に重要度係数 1.5 を乗じた値）が必要とされています。

☞ 以上のことから、大規模地震が発生した場合、現庁舎は倒壊又は崩壊する危険性が高く、耐震性能を向上させるための措置が必要です。

*³ 構造耐震指標（I s 値）：建物の耐震性能を評価するための指標です。

今までの地震被害の研究から I s 値が 0.6 以上あれば安全と判定されています。

- ・ I s 値が 0.3 未満 : 大規模地震に対して倒壊又は崩壊する危険性が高い
- ・ I s 値が 0.3 以上 0.6 未満 : 大規模地震に対して倒壊又は崩壊する危険性がある
- ・ I s 値が 0.6 以上 : 大規模地震に対して倒壊又は崩壊する危険性が低い

② 庁舎設備の老朽化

- ・現庁舎は、電気、給排水衛生及び空調設備等の老朽化によりエネルギー効率等が悪く、故障や不具合がたびたび発生し、補修を繰り返しながら使用している状況です。
- ・現庁舎の構造上、情報通信機器の更新・増設などへの対応が難しくなっています。

☞ 以上のことから、各種設備等の更新や新たな情報通信技術に対応するための措置が必要です。

(3) 解決方法

- 耐震性能の不足と庁舎設備の老朽化といった課題を解決するためには、庁舎の大規模改修又は建替えを検討する必要がありますが、それぞれのメリットとデメリットは次のとおりです。

区分	庁舎の大規模改修	庁舎の建替え
メリット	<ul style="list-style-type: none">建替えに比べ費用は少なく済む。	<ul style="list-style-type: none">耐震性能の不足、庁舎設備の老朽化といった課題を抜本的に解決できる。ユニバーサルデザイン化、省エネルギー化に対応できる。少なくとも50年間にわたって安心して使用できる。
デメリット	<ul style="list-style-type: none">建物の耐用年数が経過していることから、10～20年後に再び大規模改修か、庁舎の建替えが必要となる。	<ul style="list-style-type: none">大規模改修に比べ費用が高額となる。

- 大規模改修を実施しても現庁舎を長期間にわたって安定的に使用することはできません



**課題の抜本的な解決を図るためには
庁舎の建替えが必要です**

2 新庁舎の建設場所及び規模等について

(1) 新庁舎の建設場所

- ・地方自治法第4条において、市役所の位置等を次のように規定しています。

(地方公共団体の事務所の設定又は変更)

第4条 地方公共団体は、その事務所の位置を定め又はこれを変更しようとするときは、条例でこれを定めなければならない。

2 前項の事務所の位置を定め又はこれを変更するに当っては、住民の利用に最も便利であるように、交通の事情、他の官公署との関係等について適当な考慮を払わなければならない。

3 略

☞以上のことから、新庁舎の位置について交通の事情や他の官公署との関係等を検討します。

① 交通の事情

- ・現在地は、JR桐生駅・わたらせ渓谷鐵道桐生駅から約700mの距離にあります。また、上毛電鉄西桐生駅、東武鐵道新桐生駅からも約1km余りの距離に位置しています。
- ・おりひめバスは全7路線が桐生駅北口を発着していますが、庁舎前にある「市役所・市民文化会館前」バス停留所には、そのうち4路線が発着しています。また、「新桐生駅～桐生女子高線」が発着する「錦町二丁目」のバス停留所からは約400mの距離にあります。
- ・以上のように現在地は公共交通機関の利便性が良く、また、桐生市のほぼ中心にあり、道路網の整備状況からみても、市内のどこからでも来やすい位置にあると言えます。

② 他の官公署との関係

- ・現在地の周辺には、桐生年金事務所、ハローワーク桐生、桐生警察署、桐生厚生総合病院、桐生商工会議所、桐生市市民文化会館、桐生地域地場産業振興センター、桐生市勤労福祉会館、桐生交通安全協会、桐生市消防本部、桐生市立図書館などが集積しています。
- ・桐生地方合同庁舎（桐生税務署、前橋地方法務局桐生支局、桐生労働基準監督署）、桐生郵便局、桐生市保健福祉会館も近い距離にあります。
- ・万一の災害発生時には、桐生警察署、桐生厚生総合病院、桐生市消防本部と連携が容易な場所にあります。

③ 建設用地の確保とインフラ整備

- ・どの場所に建設するとしても、実際に建設する用地が確保できることが条件になります。
- ・また、用地確保のほか、庁舎建設には水道、排水処理、下水道などの整備を行う必要がありますが、現在地は既に、そうしたインフラが整備されています。

- ・ **現在地は交通の事情が良く、官公署などが集積しており
利便性が高い**
- ・ **現在地以外では駐車場なども含めた必要なスペースの確保が困難であり、現在地に庁舎を建設できれば市有地の有効活用にもつながります**



現在地における新庁舎建設が最も適しています

(2) 新庁舎の規模等

- ・ 桐生市公共施設等総合管理計画*⁴（以下「公共施設等総合管理計画」という。）に基づき、適正な規模等を検討します。

① 分庁方式の導入

- ・ 将来の人口規模を見据え、適正規模の庁舎にする必要があるため、市民の利便性を考慮しながら、庁内組織の一部を既存の市有施設や民間施設へ移転する分庁方式を検討します。

② 議事堂との一体整備

- ・ 議会との協議を前提に、庁舎内に議事堂を配置することを検討し、重複する機能の合理化を図ります。



公共施設等総合管理計画における縮減目標を踏まえ、新庁舎の延床面積は現庁舎延床面積の32%縮減を目指します

*⁴ 桐生市公共施設等総合管理計画：

公共施設等を取り巻く課題の解決に向けた今後の取組に対する基本的な考え方をまとめた計画。支所なども含めた「庁舎等」の施設類型では今後20年間で延床面積を32%縮減、35年間で61%縮減することを目標としています。

3 新庁舎の基本的な方向性について

(1) 新庁舎の基本コンセプト

① 防災拠点としての庁舎

- ・災害が発生した際には、対策本部として十分に機能する庁舎とします。
- ・現在地は、平成 29 年 7 月に国土交通省関東地方整備局が公表した、新たな洪水浸水想定区域に該当しますが、水害発生時にも支障なく機能する庁舎とします。

② ユニバーサルデザインを取り入れた庁舎

- ・年齢や障害にかかわらず、誰もが快適に利用できる庁舎とします。

③ 環境にやさしい庁舎

- ・太陽光、雨水、自然換気、自然採光等を最大限利用するとともに、省エネルギー型の設備機器を導入し、環境にやさしい庁舎とします。

④ 機能性と経済性を備えた庁舎

- ・行政ニーズの多様化や情報通信技術の高度化、また、行政組織の改編にも柔軟に対応できる機能的な庁舎とします。
- ・将来の人口規模や財政状況を見据え、初期費用や運用費用の低減を図るため経済性を重視したシンプルでコンパクトな庁舎とします。

⑤ 駐車場及び駐輪場の確保

- ・駐車場及び駐輪場が不足しないよう十分な広さを確保します。

(2) 事業手法及び財源

① 事業手法

公民連携も視野に適用可能な代表的な手法について整理します。

事業方式	直営方式	P F I 方式* ⁵ (BTO* ⁶ :設計・施工一括)	リース方式
概要	<ul style="list-style-type: none"> 市が施設の設計、建設、維持管理及び運営の各業務をそれぞれ委託・請負契約として別々の事業者が発注する最も一般的な方式。 	<ul style="list-style-type: none"> 市が施設の性能を定め選定された P F I 事業者が資金を調達し、設計、建設、維持管理及び運営を一括受託する方式。 	<ul style="list-style-type: none"> 事業者が資金を調達し設計及び建設した施設を市にリースし、投下資金回収後、市に施設所有権を移転する方式。
実施主体	市	民間	民間
発注方法	<ul style="list-style-type: none"> 仕様発注 (構造、材料などの詳細な仕様を市が作成し発注する。) 	<ul style="list-style-type: none"> 性能発注 (市が基本的な性能要件を提示し P F I 事業者はそれを満たす設計及び建設をする。) 資材や技術、工法の自由な提案が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> 仕様発注又は性能発注
地元企業の参入	<ul style="list-style-type: none"> 事業者が広く入札に参加でき、分割発注により地元事業者の参入が図られる。 	<ul style="list-style-type: none"> 事業者は、資金調達、経営ノウハウ、専門技術などの総合力を要するため、大手企業の主導によるグループで構成され、地元事業者の参入が図られにくい。 	<ul style="list-style-type: none"> 事業者は、庁舎を建設する技術力を有していることが条件となり、地元事業者の参入が図られにくい。
メリット	<ul style="list-style-type: none"> 設計と建設を個別に発注するため、それぞれの段階において市の意向を反映させやすい。 ※地方債が活用できる。 	<ul style="list-style-type: none"> 事業者が、施設の整備から運営までを一括で行うため、トータルな建設コストの削減が見込める。 	<ul style="list-style-type: none"> 民間ベースによる効率設計及び建設により、建設コストの削減が見込める。
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> 庁舎建設段階に多額の財政支出が発生する。 設計、建設、維持管理及び運営の各段階で事務量が増える。 	<ul style="list-style-type: none"> 市の意向を反映した要求水準書に基づき P F I 事業者を選定するため、事業者選定後の変更は軽微なものに限られ、市民のニーズの変動に対応しにくい。 高い積算技術と、経験を要求されるため、参加可能な事業者は限定され、また参加(入札)に要する事業者負担も大きい。 ※地方債が活用できない。 	<ul style="list-style-type: none"> 施設所有者が民間となり、設計や修繕段階において市側の意向が反映されにくく、自由度が少ない。 高い積算技術と、経験を要求されるため、参加可能な事業者は限定され、また、参加(入札)に要する事業者負担も大きい。 ※地方債が活用できない。
採用例	茨城県日立市 平成 29 年 7 月竣工	岩手県紫波町 平成 27 年 4 月竣工	愛知県高浜市 平成 28 年 12 月竣工

- ・国が講じる財源措置のうち、合併特例債の発行可能期間*7が令和7年度まで5年延長されたことから、直営方式を採用した場合、この地方債の活用が可能となります
- ・合併特例債を活用すると、起債対象事業費の95%までの借入れが可能となるほか、元利償還金の70%が交付税算入されるといった財政面でのメリットも生まれます
- ・PFI方式やリース方式を採用した場合、建設コストの削減などが見込めるものの、地方債の活用ができないというデメリットもあります
- ・著しい老朽化への対応や、災害対応力の強化といった観点からも、庁舎の建替えは急務となっていますが、PFI方式やリース方式は直営方式と比べて事前の準備手続きなどに多くの時間と労力が必要となります



合併特例債の活用が検討でき、事業期間が短い直営方式を採用します

*5 PFI: Private Finance Initiative (プライベート・ファイナンス・イニシアティブ) の略
公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことです。

*6 BTO: Build Transfer Operate (ビルド・トランスファー・オペレート) の略
事業者が施設を建設した後、施設の所有権を市に移転し、事業者が維持管理及び運営業務を行うことです。

*7 合併特例債の発行可能期間:
発行可能期間は合併後10年でしたが、東日本大震災後に5年延長され、東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律(平成30年法律第19号)平成30年4月25日施行により更に5年延長されました。(桐生市の場合は、新市建設計画の計画期間延長について令和2年3月議会にて議決されたため、令和7年度までの発行が可能となりました。)

② 建設費（本体工事費）

- ・現庁舎（本館、新館及び議事堂）の延床面積と同規模の新庁舎を建設した場合の建設費は、他市の実績における1㎡当たりの建設費*⁸を参考に算出すると約81億円になりますが、建設資材の高騰や消費税率の引き上げ*⁹等の影響により変動することも考慮すると、約85億円が見込まれます。
- ・公共施設等総合管理計画を踏まえ、現庁舎の延床面積の32%縮減を図り、建設すると仮定した場合の建設費は、約55億円になりますが、上記の影響を考慮すると、約58億円が見込まれます。

建設費の算定は次のとおりです。

	現庁舎と同規模の庁舎	公共施設等総合管理計画を踏まえた規模の庁舎
延床面積 (A)	1万6,923㎡ (現庁舎と同規模の延床面積)	1万1,508㎡ (現庁舎の32%縮減を図った延床面積)
1㎡当たりの建設費 (B)	48万円	48万円
建設費(A)×(B)	81億2,304万円	55億2,384万円
建設資材の高騰等の影響を考慮した額	約85億円	約58億円

*⁸ 1㎡当たりの建設費：P13【参考資料】[資料1]最近の庁舎建設例の1㎡当たりの建設費は最低で41万4,000円、最高で48万円であり6万6,000円の差がありますが最も高い48万円を算定に用います。

*⁹ 消費税率の引き上げ：令和元年10月1日から消費税率が8%から10%に引き上げられました。

③ 財源

- ・庁舎建設の財源は庁舎整備基金、地方債、一般財源などで賄うこととなります。
- ・庁舎建設の財源に充てるため、計画的に庁舎整備基金を積立てます。(庁舎整備基金 11.5 億円：令和 2 年 3 月 31 日現在)
- ・将来の大きな負担とならないよう、庁舎建設の財源として合併特例債を活用します。

合併特例債の内容は次のとおりで、他の地方債に比べ、充当率*¹⁰、交付税算入率*¹¹などの条件が有利となっています。

地方債	合併特例債
概要	合併した市町村が新しいまちづくりのため、新市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地方債
充当率	95%
交付税算入率	70%
償還期間	概ね 15 年 ただし、地方公共団体金融機構から借り入れた場合、最長 30 年
発行可能期間	新市建設計画の計画期間延長について、令和 2 年 3 月議会にて議決されたため、令和 7 年度まで発行が可能となりました。したがって令和 7 年度までに完成する必要があります。

*¹⁰ 充当率 : 起債対象事業費の財源として、地方債の充当可能な比率のことです。

*¹¹ 交付税算入率 : 借入金の返済にあわせて交付税に算入される比率のことです。

④ 事業期間

- ・直営方式により合併特例債を活用し、設計業者選定はプロポーザル方式^{*12}を採用した場合を想定しています。

項目	1年目 (令和2年度)				2年目 (令和3年度)				3年目 (令和4年度)				4年目 (令和5年度)				5年目 (令和6年度)				6年目 (令和7年度)																		
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV															
基本計画策定・ 基本設計・実施 設計業務委託	24ヶ月 (2年)																																						
建築工事 施工業者選定																																							
建築工事																																							
解体・外構工事 (引越含む)																																							

※規模や立地条件、事業手法により変動する可能性があります。

^{*12} プロポーザル方式：発注者の主旨、設計の諸条件、提案者の資格要件を事前に公表し、期限内に建物の概要について提案された中から、発注者がより適したものを採用する方式のことです。

(3) 今後の取組

- ・新庁舎建設に向けて、より詳細かつ具体的な内容を盛り込んだ、「桐生市新庁舎建設基本計画」（以下「基本計画」という。）の策定に着手します。
- ・基本計画の策定にあたっては、市民の意見を最大限に反映させるよう努めます。なお、市民の意見を聞く方策については今後、検討します。
- ・基本計画は、上位計画である「桐生市第六次総合計画」を踏まえ、「公共施設等総合管理計画」及び「桐生市コンパクトシティ計画」との整合性を図ります。

【参考資料】

[資料1] 最近の庁舎建設例

市名	人口	竣工	本体工事費	階数	延床面積	1㎡当たりの建設費	職員数
日立市 (茨城県)	179,087人	平成29年	120億5,000万円	地上7階 地下1階	28,556㎡	422,000円	1,417人
新座市 (埼玉県)	165,576人	平成29年	52億7,796万円	地上5階 地下1階	12,735㎡	414,000円	827人
周南市 (山口県)	144,331人	平成30年	95億8,383万円	地上6階	20,414㎡	469,000円	1,366人
長門市 (山口県)	34,466人	令和元年	34億1,182万円	地上5階	7,160㎡	477,000円	476人
結城市 (茨城県)	52,288人	令和2年 (予定)	49億3,560万円	地上5階	11,061㎡	446,000円	374人
深谷市 (埼玉県)	143,925人	令和2年 (予定)	73億4,292万円	地上4階	15,310㎡	480,000円	1,043人

[資料2] 県内12市の庁舎の竣工等

市名	竣工(経過年数)	階数
安中市	昭和34年(60年)	地上3階
桐生市	本館 昭和40年(54年) 議事堂 昭和40年(54年) 新館 昭和57年(37年)	地上4階・地下1階 地上3階 地上7階・地下1階
渋川市	昭和41年(53年)	地上3階
藤岡市	昭和42年(52年)	地上2階
伊勢崎市	本館 昭和43年(51年) 北館 昭和62年(32年) 東館 平成20年(11年)	地上5階 地上4階 地上5階
みどり市	笠懸庁舎 昭和46年(48年)	地上2階
前橋市	昭和56年(38年)	地上12階・地下2階
館林市	昭和57年(37年)	地上5階・地下1階・塔屋1階
高崎市	平成10年(21年)	地上21階・地下2階
太田市	平成10年(21年)	地上12階・地下1階・塔屋1階
富岡市	平成29年(2年)	地上3階
沼田市	〈複合施設〉 令和元年(1年)	地上7階(市役所利用2階~5階)

[資料3] 市庁舎整備に係る調整会議

(1) 検討経過

	開催日	協議・検討内容
第1回	平成28年 11月11日	<ol style="list-style-type: none"> 1 市庁舎の現状について 2 市庁舎整備の方向性について <ul style="list-style-type: none"> ・市庁舎の現状及び課題について（建替え、耐震改修等） ・建て替える場合の建設場所について ・市庁舎（本館、新館、議事堂）の整備方法について ・総事業費について ・財源について ・建設時期について ・市民の合意形成について ・今後の検討体制について
第2回	平成28年 12月26日	<ol style="list-style-type: none"> 1 市庁舎整備の方向性について <ul style="list-style-type: none"> ・新庁舎の建設場所について ・建設方法について ・新庁舎建設案について ・建設着手までの期間について ・財源について ・桐生市庁舎整備協議資料（たたき台）について
第3回	平成29年 7月21日	<ol style="list-style-type: none"> 1 桐生市庁舎整備基本方針（案）について 2 今後の予定について
第4回	平成29年 12月25日	<ol style="list-style-type: none"> 1 桐生市庁舎整備基本方針（案）について
第5回	平成30年 3月29日	<ol style="list-style-type: none"> 1 桐生市庁舎整備基本方針（案）について
第6回	令和2年 6月12日	<ol style="list-style-type: none"> 1 桐生市庁舎整備基本方針の改訂について

(2) 調整会議委員

副市長

共創企画部長（令和元年度末までは総合政策部長）、財政部長（平成28年度末まで）、企画課長、財政課長

総務部長、総務課長

都市整備部長、建築住宅課長

水道局長、水道総務課長

議会事務局長、議事課長

教育委員会教育部長（令和元年度末までは管理部長）、教育総務課長（事務局）総務部総務課

