

# 桐生市庁舎建設基本計画(素案)

◆基本計画 目次(案)

章	項目	備考
序章 桐生市の概況	1. 沿革	織都として発展
	2. 地勢・気候	寒暖の差
	3. 人口動態	人口減少社会
	4. 都市構造	シビックゾーンなど街の骨格、ハザードマップ
第1章 基本計画策定の趣旨	1. 基本計画の目的及び位置づけ	
	2. 関連計画との整合	コンパクトシティ、都市マス、総合計画、公共施設等総合管理計画等
第2章 新庁舎建設の検討経緯	1. 現庁舎の現状と課題	
	2. 庁舎整備の必要性	
	3. 新庁舎整備基本方針	
	4. 敷地の選定(※1)	敷地条件の比較とデメリットの解消方法
第3章 新庁舎の基本理念	1. 誰もが利用しやすい庁舎	②ユニバーサルデザイン/⑤駐車場駐輪場の確保 1.利用しやすく働きやすい
	2. 将来にわたり使いやすい庁舎	④機能性と経済性 4.財政面に配慮
	3. 安全で安心な庁舎	①防災拠点 3.安全・安心
	4. 桐生のまちとひとに貢献する庁舎	2.まちづくりや地域づくりに寄与する
	5. 環境にやさしい庁舎	③環境にやさしい 5.環境面にやさしい
第4章 機能別整備方針	1. 行政機能	←電子市役所、市民窓口機能についても言及
	2. 議会機能	
	3. 市民利用機能	
	4. 防災及び災害対策拠点機能	←①地震 ②水害 ③火災 ④感染症
第5章 新庁舎に求められる性能・水準	1. 防災性能の確保	←市民の一時避難スペース、ボランティア待機スペース
	2. 環境性能の確保	←ZEB(ネット・ゼロ・エネルギービル)
	3. 執務環境性能の確保	←ICTを駆使したスマート自治体
	4. 構造計画について	
	5. セキュリティレベルの考え方	←情報・セキュリティの重視(ICカード認証システム)
	6. 長寿命化への配慮	
	7. ユニバーサルデザイン	
	8. まちづくり・地域づくり	←週末等の市民団体等への開放(民活による賑わい創出)
第6章 新庁舎等の規模	1. 新庁舎等に集約する組織と分庁舎化する組織	
	2. 新庁舎規模算定のための職員数	
	3. 新庁舎全体の規模	
	4. 共用部分の規模	
	5. 駐車場の規模	
第7章 建物配置・空間構成の考え方	1. 敷地条件	
	2. 棟数・空間構成の考え方	
	3. 工事順序の考え方、駐車場・駐輪場計画 外構計画等	
	4. 建物配置の考え方	
第8章 事業計画及びスケジュール	1. 事業手法(発注方式)	
	2. スケジュール	←土地の区画形質変更の場合、開発許可期間を考慮
	3. 新庁舎整備費用	
	4. 新庁舎整備関連費	
	5. 財源	
(区分・凡例)	桐生市における重点検討課題	青文字:基本方針コンセプト
	庁舎建設基本方針及びその他上位計画を踏襲	紫文字:議会要望書記載の項目
	他自治体とも共通する一般的内容	

(※1)基本計画で現敷地を選定したということではなく、基本方針やマスタープラン等の上位計画を踏まえた検討経緯の中で敷地の選定は行ったものとする。  
ただし、これまでその経緯が明示されていないため、市民への説明としては整理して複数の候補地を検討した経緯を示す。その中で、現敷地は水害に弱いという先入観を最初にもたれないよう「デメリット」としながらも、解消策はあることを明示しておく。  
(※) SDGsについては、各項目に適応する取り組みのアイコンを示すかたちとする。

## 序 章◆桐生市の概況

### 1. 沿革

- ※1921年の市制施行から市町村合併による市域の変遷と人口の推移(年表化)
- ※古くから織物のまちとして栄えた歴史(ノコギリ屋根を持つ工場等の建物が多く現存)

### 2. 地勢・気候

#### (1)地勢

- ※市域の7割を占める森林
- ※桐生川が足尾山地から関東平野に流れ出す地点に形成された谷口集落を中心に市街地形成

#### (2)気候

- ※夏と冬の気温差が大きい、周辺を高い山で囲まれた盆地型気候

### 3. 人口動態

- ※総人口は昭和50(1975)年(約13.6万人)をピークに減少し、令和元年12月末で約11万人
- ※年少人口と生産年齢人口の減少と老年人口の大幅増加による少子高齢化の進行
- ※令和22(2040)年には、約8万人程度まで人口が減少(「桐生市人口ビジョン改訂版」より)

### 4. 都市構造

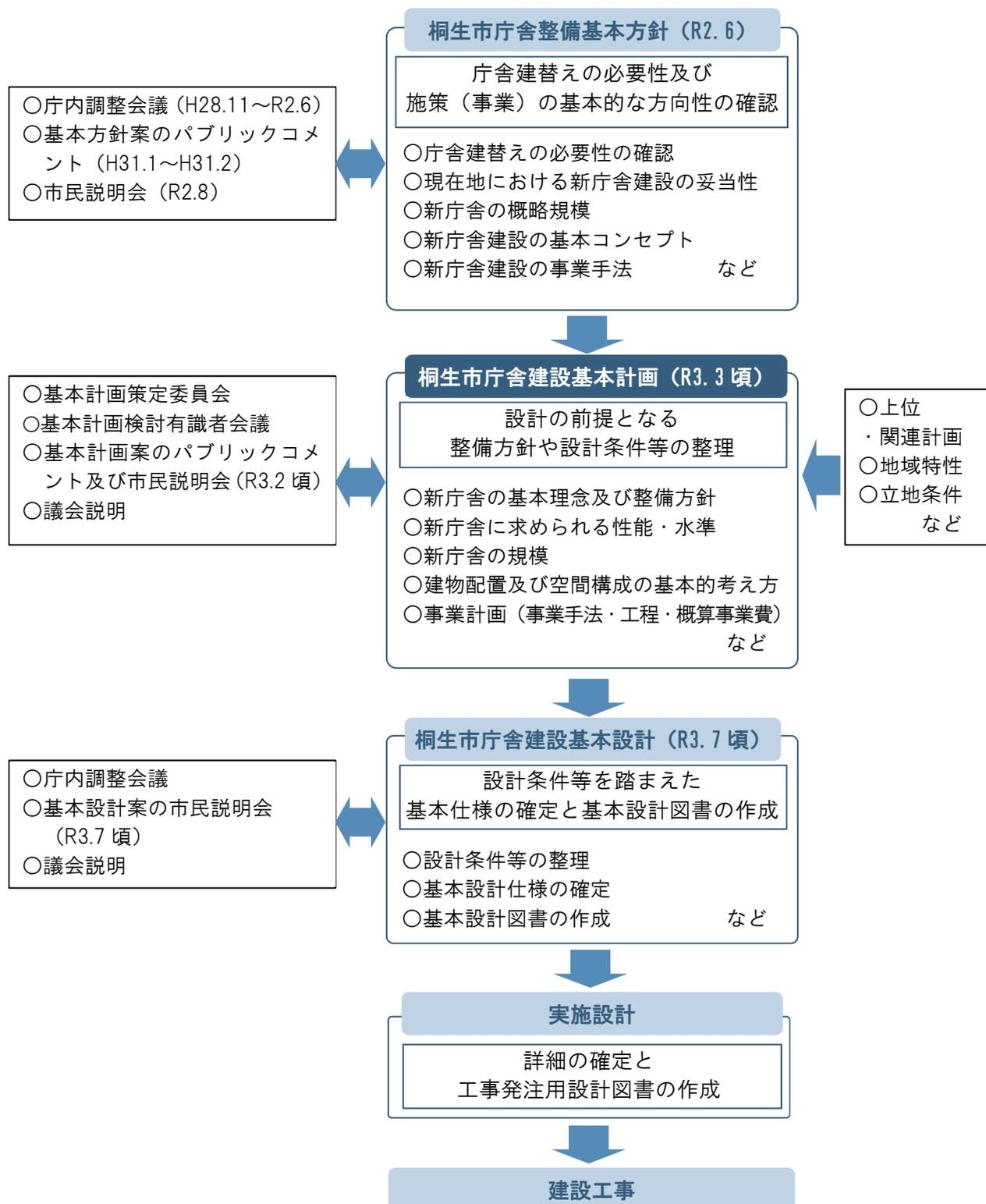
- ※少ない平地の大半がDID地区\*(全市人口の 割が集中)
- ※みどり市をはさんで大規模な市域の飛び地
- ※現市役所周辺にシビックゾーンを形成(シビックゾーンの主要施設分布図)
- ※渡良瀬川流域の浸水(ハザードマップ)
  - \*100年に1度規模の大雨(72時間総雨量434mm)→渡良瀬川沿いで1階床下から床上の浸水が発生(現在の桐生市役所は浸水の恐れなし)
  - \*1000年に1度規模の大雨(72時間総雨量812mm)→渡良瀬川沿いの多くで2階床上まで浸水、木造家屋が倒壊する危険性(現在の桐生市役所も浸水)

\*DID 地区:人口集中地区(Densely Inhabited District)

# 第1章◆基本計画策定の趣旨

## 1. 基本計画の目的及び位置づけ

「庁舎建設基本計画」は、令和2(2020)年6月に公表された「桐生市庁舎整備基本方針」を受け、上位・関連計画との整合、現状の課題や社会状況等を踏まえながら、新庁舎に導入する機能や適正規模の検討を行うとともに、施設の基本的な性能、配置計画や事業計画など、以降の基本設計や実施設計を進める上での基本的な条件を整理するものです。



## 2. 関連計画等との整合

### (1) 桐生市第六次総合計画【令和2年3月】

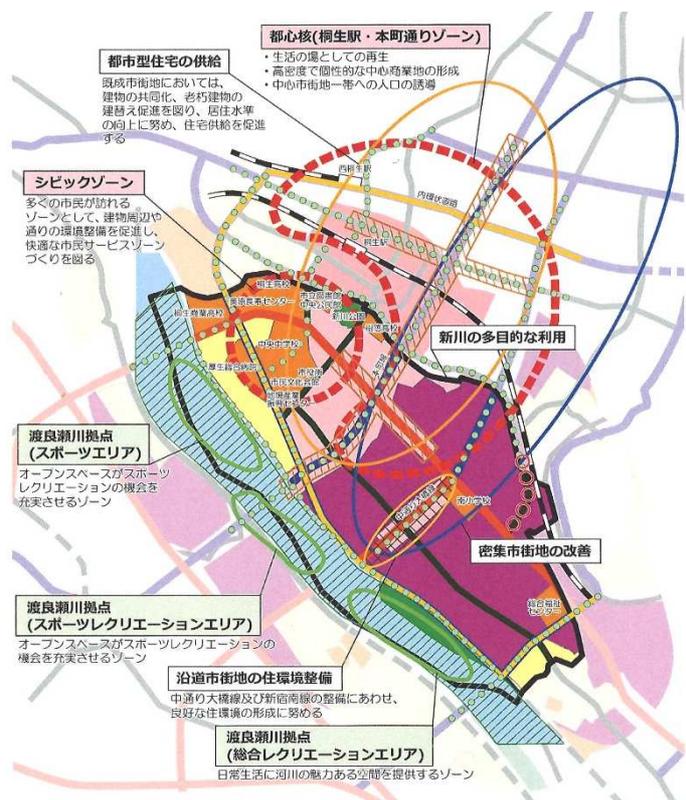
- ※8年後の目指すべきまちの姿「感性育み 未来織りなす 粋なまち桐生」
  - \*“感性”を育む人づくり …豊かな自然、織都 1,300 年の伝統と歴史、独自の文化と産業
  - \*“つながり”を生かしたまちづくり …まちを想い、関わり、協力し、共創する
- ※目標とする将来人口 約 99,600 人(2027 年)
- ※市民の幸福実感度の向上とSDGs(持続可能な開発目標)の達成

### (2) 桐生市都市計画マスタープラン【令和2年4月】

- ※まちづくりの目標「自然と都市環境が調和し、安心して住み続けられる産業文化都市」
- ※6つのまちづくりの目標
  - \*活気と魅力にあふれる核の形成
  - \*市民の交流を支える一体性のある都市構造の形成
  - \*歴史・文化資産を活かした魅力あるまちの形成
  - \*自然環境が豊かな潤いのあるまちの形成
  - \*職住の調和のとれた、安心して住み続けられる快適な市街地の形成
  - \*地域の特性を活かした産業活動が活発なまちの形成
- ※地域別整備方針【中央南地域】

「多くの人々が集い、憩い、新しい文化の感じられるシビックゾーンを中心として、産業と生活環境が調和するまち」

→シビックゾーン(市役所周辺)  
は、市役所、文化施設、医療施設など、公共公益施設が集積し、多くの市民が訪れるゾーンとして、建物周辺や通りの環境整備を促進し、快適な市民サービスゾーンの形成を図る。



### (3) 桐生市コンパクトシティ(立地適正化)計画【平成31年3月】

※人口減少を見据えた中で、都市機能誘導区域を設定し、適正な機能誘導を行う。

※桐生駅周辺については、「中心拠点」として行政施設や文化施設、医療施設等の機能が集積した本市の中核機能であるとともに、みどり市を含めた桐生広域圏における高度機能を担っており、今後も高次都市機能の維持・向上と都心居住を推進し、地域資源を活かした魅力的なまちの形成を目指す。



図一 都市機能誘導区域図

### (4) 桐生市公共施設等総合管理計画【平成29年3月】

※桐生市には、建設後30年以上が経過した公共施設の延床面積が全体の7割近くを占めており、市民一人あたりの延床面積は、人口や産業構造が類似する他都市と比べ約1.8倍である。

※今後、少子高齢化に伴い、社会保障関係費の増加や税収の落ち込みが想定され、現状のまま維持・更新していくことは困難になると予想される。

※施設総量の縮小、施設規模・機能の適正化、計画的かつ効率的な管理・運営を行う。

→庁舎(支所・連絡所含む)については、令和18(2036)年までに32%の面積縮減が目標

### (5) 桐生市地域防災計画【令和3年3月修正】

※災害応急対策計画

→災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合、市は災害対策本部を桐生市役所庁舎内に設置する。なお、激甚災害等により本庁内に災害対策本部を設置できない場合は、桐生市市民文化会館内に設置する。

## 第2章◆新庁舎建設の検討経緯

### 1. 現庁舎の現状と課題

#### ※耐震性能の不足

→昭和 56(1981)年 6 月施行の建築基準法施行令による耐震設計基準導入以前に設計(57 年竣工)された現庁舎は耐震性能が低く、構造耐震指標(Is値)は本館 0.232、新館 0.353 であり、防災拠点施設である庁舎に求められる指標 0.9 を大きく下回っており、大規模な地震が発生した場合、倒壊する危険性が高い。

#### ※庁舎設備の老朽化

→電気、給排水、空調設備等の老朽化により、エネルギー効率が悪く、故障や不具合による修繕を繰り返しながら使用している。

→構造上、情報通信機器の更新や増設等への対応が難しい。

#### ※大雨浸水時における業務継続への不安

→市街地部は渡良瀬川と桐生川に挟まれた低地部にあり、大雨による河川氾濫等に伴う浸水により、市役所業務が継続できない可能性もある。

#### ※多様化する業務への対応

→社会状況や市民ニーズの変化に伴い業務が多様化する中、ハード面やソフト面で十分に対応できていない。

### 2. 庁舎整備の必要性

※市庁舎は、大規模な地震や水害等の災害時において、来庁者や職員の安全を確保するとともに、市民サービス機能を継続するため、高い安全性が求められる。また、被災時には災害対策本部を設置し、迅速な市民への情報提供や早急な災害対策にあたるなど、災害対応の司令塔としての役割が求められる。

※しかし、現庁舎は、大規模な地震が発生した場合には倒壊や崩壊の危険性が高く、防災拠点としての役割を果たすことが難しい状況である。

※耐震性能不足や設備の老朽化といった課題を解決するためには、大規模改修又は建替えを行う必要があるが、躯体自体の老朽化を考慮すると、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難しいことから、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。

### 3. 庁舎整備基本方針

※現庁舎の耐震性能や老朽化等の課題を解決するため、「市庁舎整備に係る調整会議」を庁内に設置し、協議・検討を踏まえ、今後の庁舎整備のあり方についての基本的考え方をとりまとめた「桐生市庁舎整備基本方針」を平成31(2019)年3月に策定。令和2(2020)年6月に一部改訂。

項目	理由等	基本方針
① 整備の方向性	○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ない。	○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。
② 新庁舎の建設場所	○現在地は交通の事情が良く、官公署等が集積しており、利便性が高い。 ○現在地以外では駐車場等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る。	○現在地における新庁舎建設が最も適している。
③ 新庁舎の規模	○公共施設等総合管理計画における縮減目標を踏まえる。	○新庁舎の延床面積は、現庁舎延床面積の32%縮減を目指す。
④ 新庁舎の基本コンセプト	—	○以下の5点を基本コンセプトとする。 ①防災拠点としての庁舎 ②ユニバーサルデザインを取り入れた庁舎 ③環境にやさしい庁舎 ④機能性と経済性を備えた庁舎 ⑤駐車場及び駐輪場の確保
⑤ 事業手法	○合併特例債の発行可能期間が令和7年度まで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である。 ○合併特例債を活用すると、起債対象事業費の95%までの借入が可能となり、元利償還金の70%が普通交付税によって措置されるため、財政面でのメリットが生まれる。 ○PFI方式やリース方式の場合、建設コストの削減は見込めるものの、地方債の活用ができないデメリットもある。 ○著しい老朽化への対応や災害対応能力の強化といった観点からも庁舎の建替えは急務であるが、PFI方式やリース方式は直営方式と比べて事前の事務手続きに多くの時間と労力を要する。	○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する。

#### 4. 敷地の選定

※現庁舎敷地以外に6カ所の候補地について比較検討を行った結果、周辺の道路環境や必要用地面積の確保、指定用途地域における建築制限等の要件から、庁舎建設は困難と判断されるため、現庁舎敷地を新庁舎の建設用地とする。

候補地		①桐生市役所 (現在地)	②(株)平和様跡地 (民間建物利用)	③桐生市学校給食調理場(R3解体予定)
用途地域	区分	近隣商業	準工業	第一種住居
	本庁舎	○	○	×
上位計画	シビックゾーン (都市マス)	○	×	×
	立地適正化 拠点地区	中心拠点 (桐生駅周辺地区)	地域拠点 (新桐生駅周辺地区)	中心拠点 (桐生駅周辺地区)
		本庁舎誘導の有無	○	×
敷地面積		13,546 m <sup>2</sup>	15,371 m <sup>2</sup>	6,511 m <sup>2</sup>
水害		△	○	△
地震による建物全壊率		1%未満	5%~10%	1%未満
評価		<ul style="list-style-type: none"> <li>コンパクトシティ計画に適合する。</li> <li>1000年に一度の確立とされる大雨による渡良瀬川の氾濫に伴う浸水対策の検討が必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>敷地周辺の道路状況から、渋滞の可能性あり。</li> <li>施設改修に多額の費用が必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>単独敷地では面積が不足する。(隣接する市有地があるが、用地交渉は困難)</li> <li>用途地域が適さない。</li> </ul>

④旧群馬発明センター	⑤ユニー広場	⑥西公民館分館 (旧西中学校)	⑦旧北中学校
第一種中高層住居	第一種中高層住居	第一種住居	第一種住居
×	×	×	×
×	×	×	×
—	—	中心拠点 (桐生駅周辺地区)	—
×	×	○	×
14,118 m <sup>2</sup>	39,794 m <sup>2</sup>	22,726 m <sup>2</sup>	14,465 m <sup>2</sup>
○	○	○	△
1%未満	1%未満	1%未満	1%未満
<ul style="list-style-type: none"> <li>中心市街地から離れており、利便性に欠ける。</li> <li>踏切や周辺の道路状況から、渋滞の可能性あり。</li> <li>用途地域が適さない。*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中心市街地から離れており、利便性に欠ける。</li> <li>周辺の道路状況から、渋滞の可能性あり。</li> <li>用途地域が適さない。*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>周辺の道路状況から、渋滞の可能性あり。</li> <li>宅地造成工事の規制区域がかかる。</li> <li>用途地域が適さない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>宅地造成工事の規制区域がかかる。</li> <li>土砂災害警戒区域にあり、防災拠点に適さない。</li> <li>用途地域が適さない。</li> </ul>

\* 建築基準法施行令第130条の5の4より、庁舎用途に階数の制限が生じる。

各候補地をプロットしたマップ掲載予定

## 第3章◆新庁舎の基本理念

庁内の「新庁舎整備に係る調整会議」において庁舎整備のあり方についての基本的考え方が示された「新庁舎整備基本方針」に基づき、市議会「公共施設のあり方等調査特別委員会」から提示された「市役所新庁舎建設に当たっての要望書」や「基本計画検討有識者会議」における意見やその他の市民の意見を踏まえ、新庁舎整備の基本理念を設定します。

市役所の機能強化と地域の持続可能性を念頭に、【利便性】、【柔軟性・長寿命化】、【安全性・災害対応】、【まちづくり・地域づくり】、【環境配慮】の5つの観点から基本理念を定めます。



### 基本理念1 誰もが利用しやすい庁舎 【利便性】

市民窓口機能の再編や集約、ICTの導入等による電子市役所の検討を行うなど、市民サービスの拡充により利便性の向上を図るとともに、施設の内外においてユニバーサルデザインを導入することにより、高齢者や障がい者はもとより、乳幼児を連れた方、外国人など、誰もが利用しやすい庁舎を目指します。

また、業務効率の向上に配慮した機能的で柔軟性のある執務空間や最適な設備機器の導入など、効率的かつ快適に働きやすい環境を整備し、生産性の向上を図ります。

さらに、来庁者の円滑な施設利用が可能となるように駐車場や駐輪場を確保します。

### 基本理念2 将来にわたり使いやすい庁舎 【柔軟性・長寿命化】

本市の社会構造が成長社会から成熟社会に移行していることを踏まえ、成熟社会にふさわしい庁舎の適正規模を設定するとともに、行政組織の機構改革、高度デジタル化社会への移行などに加え、新しい生活様式に沿った新たな行政需要など、機能的で現在そして将来の社会の変化にも柔軟に対応できる執務空間や設備システムを備えたシンプルでコンパクトな庁舎とします。

施設の長寿命化、維持管理の効率化、施設改修・設備更新への容易な対応に配慮し、長期的なライフサイクルコストの縮減にもつなげます。

### 基本理念3 安全で安心な庁舎 【安全性・災害対応】

市庁舎は、地震や水害等の自然災害発生時における行政機能の維持だけでなく、市民の安全・安心な暮らしを支える防災及び災害対策拠点としての機能を十分に発揮することが求められます。高度な耐震性や防火性を備えるほか、大雨による渡良瀬川の氾濫に対しても孤立せず機能が維持できるように適切な対策を行うとともに、ライフラインのバックアップ機能を備えた自立性の高い建物とするなど、防災及び災害対策拠点としての機能を充実させることで、シビックゾーン\*<sup>1</sup>における防災ネットワークに基づいた、高度な危機管理を担うことができる庁舎を目指します。

また、新型コロナウイルスのような感染症の流行への対策にも柔軟に対応でき、市民が安心して利用できるような工夫を行います。

### 基本理念4 桐生のまちとひとに貢献する庁舎 【まちづくり・地域づくり】

地域の活性化やコミュニティ活動の更なる発展のため、市民サービスの提供以外にも、庁舎が市民と行政の協働による活動を結び付ける拠点として、様々な情報交換や交流を可能とする、まちづくりとひとづくりに貢献する庁舎を目指します。

また、建物等に使用する素材として地域産材の採用を検討するほか、本市の特性を活かした建築計画により、多くの市民に親しまれる施設として、まちの活性化にもつながるような工夫を行います。

### 基本理念5 環境にやさしい庁舎 【環境配慮】

地球環境への負荷を低減させるため、本市の気候特性を活かしながら、自然の採光や通風等を積極的に取り入れるとともに、エコロジー技術やリサイクル資材の活用など、温暖化ガスの削減を図り、グリーン庁舎\*<sup>2</sup>となる施設を目指します。

また、可能な限り敷地内及び周縁部に緑を配置するなど、多くの市民が訪れるシビックゾーンとして、快適で魅力ある空間形成にも寄与するものとします。

\*1 シビックゾーン： 市役所、文化施設、医療施設など、公共公益施設が集積し、多くの市民が訪れるゾーンとして、建物周辺や通りの環境整備を促進し、快適な市民サービスゾーンの形成を図るエリア（桐生市都市計画マスタープランより）

\*2 グリーン庁舎： 地球温暖化防止対策を推進する必要から、地球環境保全に配慮した官庁施設の整備が推進されている。計画から建設、運用、廃棄に至るまでの建物のライフサイクルを通じた環境負荷の低減に配慮した庁舎のモデル