

# 北区役所新庁舎整備候補位置 評価方法等の検証について

平成28年3月29日

新潟県立大学国際地域学部准教授 関谷浩史

## — 目 次 —

- ＜検証 1＞ 新潟市の財政事情からみた新庁舎整備・・・・・・・・・・P 〈69〉
- ＜検証 2＞ 政令市最大の庁舎面積を保有している現状への対策・・P 〈69〉
- ＜検証 3＞ 社会条件の変化に対応する新庁舎整備の対策・・・・・・・・P 〈70〉
- ＜検証 4＞ 庁舎の移転による既存商店街への影響・・・・・・・・・・P 〈71〉
- ＜検証 5＞ 新庁舎整備位置の手順について・・・・・・・・・・P 〈72〉
- ＜検証 6＞ 社会変化に追従した新庁舎の建築計画・・・・・・・・・・P 〈72〉
- ＜検証 7＞ 地域活性化としての「開かれた庁舎」の可能性・・・・P 〈72〉
- ＜検証 8＞ 環境に配慮した庁舎整備の可能性・・・・・・・・・・P 〈73〉

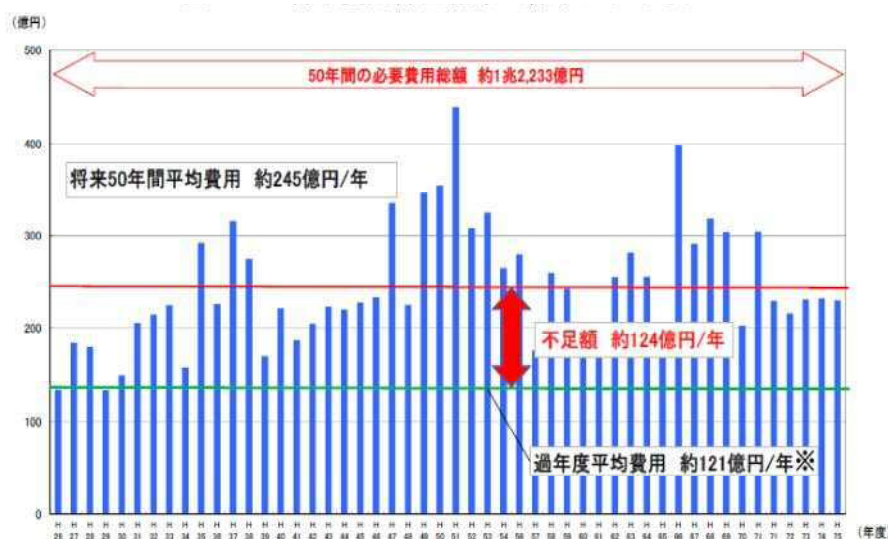
<検証 1> 新潟市の財政事情からみた新庁舎整備

政令指定都市としてスタートした 2008 年、新潟市には土地・財産活用担当部、アセットマネジメント担当が新設された。2011 年には、土地・財産活用担当部は廃止され、その業務は財務部の財産管理運用課に移管され、翌年に同課内に財産経営推進室が新設され現在に至っている。この推進室では大手民間研究機関と委託契約を結び、2013 年度事業として「ファシリティ・マネジメント」を実施した。

本事業では、個別データの把握（固定資産台帳、公会計、財産額把握、施設カルテ、ニーズやコスト把握）を前提に、資料収集に着手している。施設としては、市民病院や上下水道施設などの企業会計施設を除き、庁舎関係を含めた 1806 施設が対象で、事業対象は小規模施設（公衆トイレなど）やインフラ施設、各種倉庫などを除き、855 の施設を事業対象としている。

この背景には、高度経済成長期に全国で整備されたインフラと、人口急増期に建設された多様な施設がすでに半世紀を超え、施設の老朽化や整備・機能が陳腐化していることにある。しかも投資的経費はピーク時に比べ 3 割～4 割程度も減少していることから、単なる「建て替え」が許されない状況がある。

平成 26 年 3 月の「新潟市財政白書」によると、市の財政力を示す「財政力指数」は、20 ある政令指定都市の中で最下位から 4 番目に位置しており、新潟市の厳しい財務状況を報告している。さらに「公共施設の将来費用予測」では、耐用年数 60 年の設定で、将来 50 年間に必要な費用を約 1 兆 2233 億円とし、年度あたりの平均費用が約 245 億円になる試算をしている。本市の公共施設整備や修繕費に要した経費（過年度平均比）が約 121 億円なので、毎年 124 億円の財源が不足する試算予測をしている（図-1）。



<検証 2> 政令市最大の庁舎面積を保有している現状への対策

行政の財政は右肩上がりの経済成長から低成長の時代を迎え、少子・高齢社会は生産年齢人口の減少とあいまって、税収の減収など財政規模は収縮化の一途をたどっている。そうした時代背景の中で新潟市は、公営住宅以外の行政財産と比較すると、人口 1 人あたりの面積が政令

指定都市内で最も多いことがわかる（図-2）。

その一方、平成 20 年 10 月の新潟市区役所整備検討委員会では、平成 19 年 4 月の新潟市の政令指定都市移行にともない、各区役所の整備に関する基本的な方針「区役所整備の基本的な方向に関する報告書」をまとめている。本委員会では、「利便性」及び「安全・安心」の観点から、「施設状況」「交通アクセス」

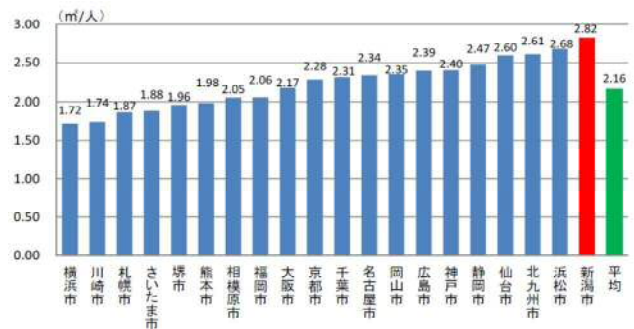


図-2 各政令指定都市の人口 1 人あたりの建物保有状況

「安心・安全」という分野を設定し、各分野における順位付けを行うことで方向付けをしている。さらに平成 22 年 3 月の「北区役所整備検討委員会整備検討報告書」では、上記の検証をもとに以下の 2 点が結論付けられた。

- 1) 北区役所に必要な機能・面積として、文化施設・公民館・コミュニティ関連施設などについてある程度の整備が進んでいるとの理由から『区役所機能に特化した施設』、長期的な市の組織体制等の想定は困難ゆえ『現庁舎の床面積と(中略)とほぼ同面積とする』との結論に至った。
- 2) 北区役所の整備方針の検討内容では、「本館の改修」「本館の改築」「移転新築」の 3 案について検討を行ない『現本館庁舎の耐用年数残存期間内に、安心安全を確保する観点から、できるだけ早く移転も含めて新築することが適当』と結論付けた。

平成 23 年度に下された結論が、今現在でも有効といえるのか、新潟市財政白書をもとに検証したところ、「用途別にみた政令指定都市の行政財産保有状況」が、庁舎 1 人当たりの面積が 0, 2 m²/人で、政令指定都市内最大の面積を保有している事実が判明した（図-3）。

一方、新潟市と同じ人口規模をもつ浜松市の場合、庁舎 1 人当たりの面積が 0, 14 m²/人に留まっているものの、同市は公共施設再配置計画を策定し、4 年間で施設数の 25. 6%削減 (383 施設)を公共施設マネジメントの基本目標にあげている。その他に北九州市 (40 年間で 20~34%削減)、神戸市 (30 年間で 10%削減)、相模原市 (40 年間で 20%削減) からの基本目標が表明されている一方で、最大の公共

	人口 (H23年度末 住民基本台帳)	行政財産		①庁舎(m²)		②公営住宅(m²)	
		行政財産 (万m²)	1人あたり 面積 (m²/人)	庁舎 (万m²)	1人あたり 面積 (m²/人)	公営住宅 (万m²)	1人あたり 面積 (m²/人)
札幌市	1,904,319	548	2.88	17	0.09	192	1.01
仙台市	1,020,241	322	3.16	16	0.16	57	0.56
さいたま市	1,223,954	245	2.00	10	0.08	14	0.12
千葉市	937,146	255	2.72	10	0.11	38	0.41
横浜市	3,629,257	807	2.22	26	0.07	183	0.50
川崎市	1,388,481	353	2.54	14	0.10	111	0.80
相模原市	700,923	162	2.31	6	0.08	18	0.25
新潟市	802,778	261	3.26	16	0.20	35	0.43
静岡市	713,640	223	3.12	10	0.13	46	0.65
浜松市	791,710	252	3.18	11	0.14	40	0.50
名古屋市	2,182,154	991	4.54	28	0.13	481	2.20
京都市	1,382,113	477	3.45	17	0.12	161	1.17
大阪市	2,543,137	1,197	4.71	40	0.16	645	2.53
堺市	838,675	209	2.49	10	0.12	45	0.53
神戸市	1,512,109	683	4.51	24	0.16	320	2.11
岡山市	691,955	196	2.83	6	0.09	33	0.48
広島市	1,164,654	380	3.26	13	0.11	101	0.87
北九州市	974,691	457	4.69	13	0.14	203	2.08
福岡市	1,422,831	511	3.59	12	0.08	218	1.53
熊本市	725,005	231	3.19	7	0.09	88	1.21
計	26,549,773	8,759	3.30	306	0.12	3,028	1.14

施設を保有する新潟市からは未だ数値目標が挙げられていない。

### <検証 3> 社会条件の変化に対する新庁舎整備の対策

コスト状況・利用状況からみた行政施設の状況からみた北区役所は、利用者に比して極めて運用コストが高い部類に当てはまるため、人口減少にともなう社会変化（マイナンバーの導入や区の再編成など）への「フレキシブルな対策」が不可避な課題になる。しかし実情は、『長

期的な市の組織体制等の想定は困難ゆえ現庁舎の床面積とほぼ同面積とする』という結論ありきで、新潟市の困窮した財政問題への対策を先送りにしている。さらに新潟市の庁舎整備方針は、北区の新庁舎整備計画をモデルとし、西蒲区役所、南区役所などの庁舎整備を順次着手する考えにある。

一方、平成 27 年 9 月に策定された「魚沼市庁舎再編基本計画（案）」を見ると、市民サービスを向上する庁舎として『市民のニーズや行政組織の変化に対応できるフレキシブルな庁舎』という基本理念が明記されている（図-6）。

魚沼市の新庁舎では、ICT を活用した効率的な行政運営、汎用性の高い執務空間、省エネルギーや長寿命化を重視した建築システムなど、社会変化を吸収する多様な手法が検討されており、その結果が新庁舎建設の基本理念に活かされている。さらに、新庁舎の施設規模の算定では、施設が完成する平成 32 年度より職員数の減少を見込んだ算定結果（318 名⇒300 名）を採用していることも特筆に値する。

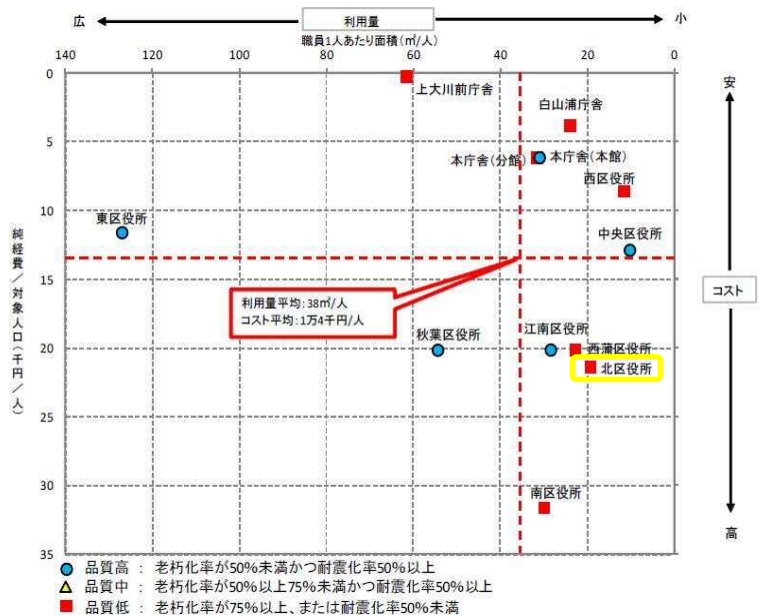


図-5 コスト状況・利用状況からみた行政施設の状況

1 新庁舎建設の基本理念  
新庁舎建設にあたっては、次の基本理念に基づいて進めていきます。

●基本理念 「市民の安心を支え、市民が集う、まちづくりの拠点」

■新庁舎建設の基本理念

- 市民サービスを向上する庁舎
- 市民の安全安心を支える庁舎
- まちづくりの拠点となる庁舎
- 人や環境にやさしい庁舎

1) 市民サービスを向上する庁舎

- ① 行政サービスをワンストップで提供する庁舎
- ② 誰もが気軽に利用できる利便性の高い庁舎
- ③ 市民のニーズや行政組織の変化に対応できるフレキシブルな庁舎
- ④ 市民にやさしい相談スペースやプライバシーに配慮した庁舎

図-6 魚沼市庁舎再編基本計画（案）

#### <検証4> 庁舎の移転による既存商店街への影響

新潟市東区では、コンパクトなまちづくりと個性あるまちなかの実現を商業分野から推進し、区内商業の活性化を図るため、平成 22 年度から平成 27 年度を計画期間とする「東区拠点商業活性化推進事業計画」を策定した。同計画では、空と海の玄関口という東区の特徴を生かし、「新潟空港に隣接するエリア」と「新潟西港に隣接するエリア」を拠点商業地として定め、両エリアを中心として各種施策を展開してきた。

このたび計画の最終年度にあたり、拠点商業地の現状や今後の課題、各種事業の取り組み結果や地域住民の意識変化などについて、各種アンケート調査の結果も踏まえながら評価し、検証結果としてまとめたところ、5年前との売上の比較をみると、ごく一部で増加した店舗があるものの「やや減少」と「かなり減少」

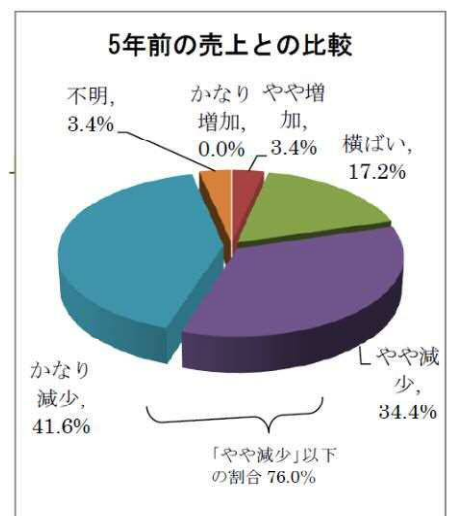


図-7 商店街の売上比較

が 76.0%（グラフ 8）を占めており、経済的にはますます厳しくなっている。

拠点商業地として重点事業を推進してきたにもかかわらず、売上の増加どころか大部分の個店の売上が減少した背景に“区役所の移転”という要因があった。区役所の移転にともない人や車の流れに変化が生じ、既存商店街に大きな影響を及ぼしたことは想像に難くない。その結果、東区の商圈はさらに分散化し、拠点商業地の選定（個店が集積した拠点への重点配分）そのものの意義や効果が喪失している現状を確認した。

#### <検証5> 新庁舎整備位置決定の手順について

新庁舎整備位置の候補地として、豊栄駅北側と南側の2案で検討されているが、まちづくりの計画が見えてこない。そもそも新庁舎の位置を決めてから、まちづくりを考えるのではなく、“地域の将来計画（長期ビジョン）と庁舎の関係性”について検証する「都市計画的視点」を初めに考えておくべきである。

市の都市計画基本方針においては、コンパクトなまちづくりを目指すとの方針は示されているが、地域と区役所を関連させたまちづくり計画の方針は示されていない。本来、区役所庁舎は、商業と観光の連動性や、自然・文化などの環境に配慮した周辺整備計画において、中核となる行政施設の役割と位置付けを加味しながら計画されるもので、既存のまちとのバランス（調和）に留意されていることが肝要である。

例えば、東区役所の移転に伴い拠点商業地であった「三栄会・空港前商工振興会」では、約8割の店舗で客数の減少が確認されている。また、新庁舎整備位置の検討においては魚沼市の事例が示すように、候補位置ごとの戦略的効用を示してから、区民と共に議論を積み重ねていく「住民参加型のまちづくり」が行われるべきである。

具体的には、駅北側案であれば「経済性」を重視した“発展性や柔軟性”で、駅南側案であれば既存の「コミュニティ」を重視した“環境や生活の持続性”が戦略的な方針（キーワード）となり、両者の選択次第によって相反するライフスタイルが未来に生じるため、十分に地域住民の意向（幅広い年代層への確認）を確認する手続きが不可欠である。

#### <検証6> 社会変化に追従した新庁舎の建築計画

上記で記した新潟市における社会事情から、社会変化に新庁舎が順応していくための方策が、検討課題の最上位に位置付けられる。ICT や IOT 技術の進歩と利活用の推進により、区役所における人為的サービスの需要減少が予測される。さらに、マイナンバー制の導入により区役所外でのサービス提供が拡充していくと、来庁者のさらなる減少が見込まれる。

その結果、庁内に未利用空間が発生し、無駄な運営コストの発生要因になる（人口減少や財政力低下でも同様の現象が発生）ため、空間の有効活用に向けた方策を事前に考えておく必要がある。すなわち、空きスペースを民間に貸し出し収益化する「PPP（「民間にできることは民間に委ねる」という方針により、民間事業者の資金やノウハウを活用して社会資本を整備し、公共サービスの充実を進めていく手法）」などの事業手法や、経済的成長が見込める拠点開発によって民間企業の参入機会を拡大するなど、新庁舎整備において立地に求められる要件（ライフサイクルコスト）への見極めが重要である。

#### <検証7> 地域活性化としての「開かれた庁舎」の可能性

「東区拠点商業活性化推進事業計画」の検証を通じ、大型店と地元商店街における消費者のす

み分けが成立している現況を確認した。よって、商店街単独での活性化は限界にきているため、地区全体の地域資源（文化、福祉、観光など）を取り込んだ、広域を対象とした拠点整備と連携が不可欠である。よって、国が推進する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、空き店舗や空き家に対する「小さな拠点形成」による地域連携が推奨されている。

こうした時代背景を鑑みると、地域の未利用空間に対する有効活用の方策として、行政サービス拠点を地域内に分散配置する手法が考えられる。こうすることで、消費以外の目的の来客者を呼び込むことができ、新たな回遊性や新規顧客を開拓する絶好の機会となる。“体や心のメンテナンスをしたついでに生活用品を買って帰る”という仕掛けが好例であろう。

さらに、「地域の茶の間」に象徴されるように、高齢化が進行して細分化された地元コミュニティに対し、行政、社協、NPOなどが集う交流の場を整備することで、各コミュニティを繋げていく仕掛けづくりもでき、高齢社会に対応した安心・安全なまちづくりになろう。

### <検証8> 環境に配慮した庁舎整備の可能性

新潟市は、自動車負担率が政令市中最大で、公共交通の割合は政令市中2番目に低く、自動車保有台数も1.41台と2番目に多いことから、移動に車を使えない若者・高齢者及び障がい者などの交通弱者にとって移動しにくい都市である（図-8）。

さらに新潟市は、自動車のCO2排出量が政令市中最大であるため、地球環境に負荷を与えることで現状の交通体系を維持しているとみなせよう（図-8）。しかも、「環境モデル都市」を標榜する同市は、「新潟市地球温暖化対策実行計画（地域推進版）-環境モデル都市アクションプラン-」において、2050年までに2005年度比で80%のCO2排出量の削減を公約している。よって、CO2排出量の削減は、これからの新潟市にとって避けられない公約なのである。

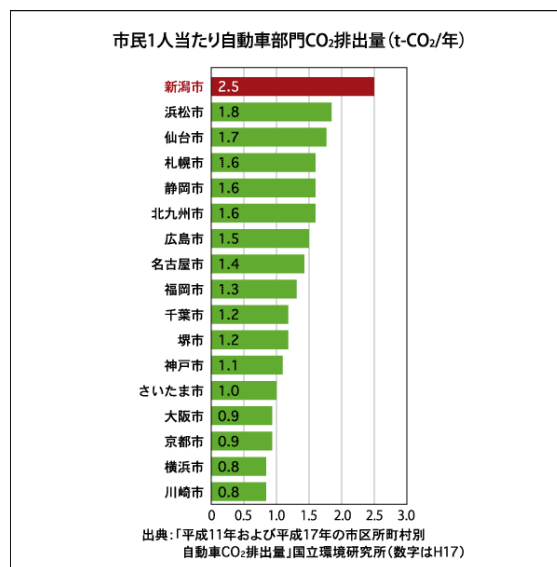
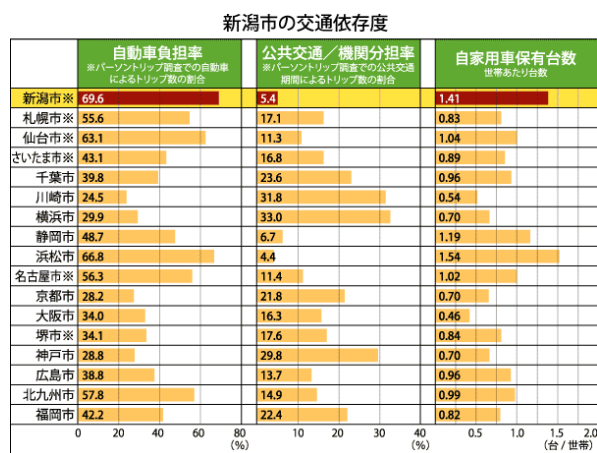


図-8 新潟市の交通移動状況

北区の新庁舎整備では、こうした国際公約への布石として、省エネルギー化や省資源化の推進、自然エネルギーの積極的活用による環境負荷の低減は当然のこととして、自家用車を前提とした来庁手段は回避すべきだと推察されよう。すなわち移動弱者への配慮を除いては、公共交通や徒歩でのアクセスが奨励されて然るべきであろう（駐車場の維持コストの削減可能）。

ところが、利用者の移動手段に関する基礎データが不在なため、駐車場の最適な規模設定や交通渋滞の回避など、「庁舎へのアプローチ（利便性）」と「庁舎に適した立地性」に不可欠な判断材料がないことが、議論を迷走させていると考えられる。

