

# 災害時に機能を損なわない基礎自治体庁舎整備の PPPによる財源確保

菅野元衛

東洋大学 PPP 研究センター リサーチパートナー

本研究ノートは、筆者が 2011 年度本学大学院の修士論文として研究し提出した「災害時に機能を損なわない基礎自治体庁舎の整備促進に関する考察」の一部「財政規律のある庁舎整備のための方策と新たな財源確保」を抜粋したものである。原論文は、大規模災害時に基礎自治体の業務継続において重要となる機能を把握し、災害時に機能を損なわない庁舎の整備を促進する方策を提示することを目的とした。抜粋部分は、庁舎再整備は自治体が地方債によって資金調達する例が多い一方、現下の自治体財政の厳しい実情にかんがみると民間資金の導入が不可欠であり、その可能性を検討したものである。

## 1 国庫助成金および起債対象の制限

庁舎整備に関する起債については、平成 23 年度より総務省の標準面積、標準単価にもとづく標準的な事業費の取り扱いが廃止され、庁舎整備事業の地方債充当率は一律 75%とされた。合併特例債の利用可能期限は平成 27 年度まで延長されているものの、庁舎整備の手続きを踏まえると平成 23 年度に新庁舎建設基本計画が策定されていない場合には、利用は不可能と言わざるを得ない。新たな地方債充当率に従い庁舎整備事業そのものの費用に限定して起債による資金調達を行うこととなる。

しかしながら、自治体庁舎整備の費用は大きく、事業費の 5 割以上の財源が確保されていない場合は、庁舎整備計画を立案・推進することは困難であると推察できる。特に、財政力がなく実質公債費率が高い合併自治体においては、合併に伴い増大した公共施設を人口や財政力に見合った量に削減することが、将来の負担を減じることに繋がることも考慮し、合併特例債に代わる庁舎整備事業費の起債分の元利償還金の普通交付税措置を時限的に導入する施策を検討することを提案する。交付税措置の前提条件として、自治体に対して公共施設マネジメントの実施による公共施設の将来更新投資額の把握、公共施設の更新・維持管理費用を平準化する公共施設の合理化計画の提示などを義務化し、災害時の安全性向上と財政健全化の両立を目指すものとする。

## 2 支出を抑制し機能を向上する庁舎整備の工夫

基礎自治体庁舎の規模は、既存の延床面積の平均でも 13,000 m<sup>2</sup>、将来計画の平均では 15,000 m<sup>2</sup>と大きくなる傾向にある。これは、自治体人口の増大に伴う職員数の増大といういわば自動的な要件によるものばかりではなく、自治体業務の多様化や市民による行政参画のためのスペースの要求など自治体機能の変化によるものと、IT 導入に伴う諸室の整備、ユニバーサルデザイン導入による誰にでも安全で使いやすいトイレ、廊下、昇降機の整備など公共施設のあり方の変化に伴うものが、理由となっている。事業費の増大に直結する面積規模の増大に対処しつつ、将来的に機能する施設を整備するため、既存の庁舎整備事例等では様々な工夫が導入されている。

### (1) 設計競技による設計案の選定

多くの新庁舎建設基本構想や基本計画では、複数の手法により計画面積を試算したうえで、さらに面積を絞り計画面積として設定している。しかしながら、新庁舎の設計要件はフルスペックを要求している。愛知県刈谷市、同県小牧市、東京都立川市など竣工あるいは建設中の新庁舎の事例からは、設計者の創意工夫により、スペースの共有化や効率的な諸室配置等を行い、庁舎面積を抑えつつ機能を満足する設計が実現されていることが分かる。このような事例では、設計者選定を設計競技により行っている。設計者が知恵を競う仕組みを導入することで、計画面積を抑えつつ設計の工夫による機能確保を誘発している。

### (2) 合築による共用部面積の削減

建築物にはエントランス、ロビー、廊下・階段、トイレなどいわゆる共用部と言われるスペースが存在する。施設を複合化することで、全体に占める共用部の面積を縮減することができる。公共施設の機能を複合化・多機能化することで全体面積の 20%が削減できるとの試算がある<sup>1</sup>。庁舎についても他施設との複合化を図ることで、面積効率を上げつつ市民に利便性を向上することが可能である。

たとえば、PFI 事業で整備された東京都千代田区庁舎は国の合同庁舎および区立図書館との合築で、一体的な建築物となっている。外観も一体的で国と自治体の庁舎の合築には見えない。現在建設中の神奈川県平塚市新庁舎は平塚税務署との合築で計画されている。地方の中小規模の自治体においても合築は行われており、高知県四万十市では平成 22 年に竣工した 7 階建の市庁舎の 2 階全フロアが図書館となっている。山梨県上野

---

<sup>1</sup>公共施設白書、2009 秦野市

原市の市庁舎は文化ホールと一体的に整備されている。東日本大震災で被災した埼玉県秩父市庁舎については、新庁舎と市民会館を合築する議論がされている<sup>2</sup>。近年の市庁舎に対しては、市民活動の場所や市民への情報公開の場所の整備が要望されることが多く、文化ホールや図書館と合築することで、このような機能を市庁舎内に専用のスペースとして設けることなしで、高いレベルの市民サービスが提供できると考えられる。



四万十市庁舎  
出典：四万十市ホームページ



上野原市庁舎  
出典：上野原市ホームページ

主なフロア構成

11階～23階	国合同庁舎(財務省会計センター、厚生労働省東京労働局、総務省関東総合通信局、国土交通省東京国道事務所ほか)	}	国の庁舎
10階	千代田図書館、男女共同参画センター-MIW、食堂・喫茶・売店		
9階	千代田図書館	}	区立図書館
8階	委員会室、議場傍聴席、会計室、監査委員事務局		
7階	議場、議員控室、区議会事務局	}	区役所
6階	区長室、政策経営部(総務職員課、人事担当課、広報広聴課、施設経営課、契約担当課、国際平和・男女平等・人権課、企画調整課、財政課)		
5階	まちづくり推進部(まちづくり総務課、景観・都市計画課、麹町地域まちづくり課、神田地域まちづくり課、道路公園課、建築指導課)、環境安全部(安全生活課、環境・温暖化対策課)、政策経営部(IT推進担当課)		
4階	防災センター(防災課)、選挙管理委員会事務局、区民生活部(統計担当課)、教育委員会事務局子ども教育部(子ども総務課、学務課、指導課、子ども施設課)、401・402・403・404会議室		
3階	障害者福祉施設(シヨブ・サポート・プラザ ちよだ)、保健福祉部(福祉総務課、生活福祉課、高齢介護課)		
2階	総合窓口 区政情報コーナー、消費生活センター、区民生活部(区民生活課、コミュニティ担当課、総合窓口課、税務課、文化スポーツ課、図書・文化資源担当課)、保健福祉部(保険年金課)教育委員会事務局子ども教育部(子ども支援課)		
1階	さくらベーカーリー(パン工房・ショップ)、区民ホール 夜間・休日受付		
地下1階	来庁者用駐車場		

九段第3合同庁舎・千代田区役所フロア構成

出典：千代田区ホームページ

図1 合築庁舎事例

<sup>2</sup>第6回秩父市庁舎本庁舎等建設市民会議議事要旨 本庁舎と市民会館の合築案が市民会議案として承認された。

### (3) 既存建物の庁舎への用途転換

既存の建物を自治体庁舎に利用する事例は多くはないが、大都市圏、地方都市を問わず現れている。建替えが検討されている既存庁舎が建設された 40～50 年前には、各地域には庁舎と同等以上の大規模施設はほとんどなかった。現在では、都市部では大規模な事務所建築も増えており、地方都市においても大規模商業施設や工場など、庁舎以上の面積の施設は数多く建設されている。特に地方都市で顕著だが、これらの大規模施設が遊休化して使われなくなっている事例は多い。立地、規模、既存施設の状況によっては、既存施設を庁舎として利用することが可能である。職員の事務所や議会等が入居するため、大規模な改修工事が必要になるが、同規模の建築物を新築するよりも工事費は大幅に抑制できる。もともと事務所であった施設はもとより、大型商業施設や工場は基本的に間仕切りがない大空間の建築であり、改修は行いやすい。特に大型商業施設は不特定多数の人が利用する特定建築物のため、避難安全性や動線の利便性等も優れた計画



宮城県石巻市役所（元 大型商業施設）

出典：Wikipedia



岩手県遠野市役所（商業施設内に入居）



山梨市役所（元 工場及び付属事務所）

出典：山梨市ホームページ



東京都目黒区役所（元 民間事務所ビル）

出典：Wikipedia

図2 既存建物を活用した庁舎例

となっており、法規の適合についても有利である可能性がある。地方都市の事例においては、市街地に立地する既存施設を利用することによる地域の活性化への貢献策としても位置付けられている。既存施設の庁舎への活用は計画すれば必ず実現できるものではないが、新庁舎建設の基本構想・基本計画時において、適切な立地に適切な既存施設が存在しないか確認し検討することは、災害に強い庁舎を早期かつ費用抑制しながら整備するためには有益であると考えられる。

既存施設を庁舎に利用する場合においても、土地建物の購入費を除く改修等の事業費に対しては、庁舎を新築する場合と同様に国庫補助、起債の認可、債務償還元利金の交付税算入を可能とするように各助成制度を設計し、財政支出を抑制しつつ災害に強い庁舎を確保するための、工夫を積極的に働かせるインセンティブとする。地域により、複数の候補施設がある場合においては、施設所有者に対する入札を行い、購入費を削減することも考えられる。

### 3 合築による PPP 事業の可能性

PFI (Private Finance Initiative) 事業は、民間の資金を活用し、民間の創意工夫によるバリュー・フォー・マネー (VFM) を生み出す公共施設整備・運営の事業方式であり、学校、病院、給食センター等様々な公共施設の整備で導入されている。基礎自治体の庁舎整備・維持管理・運営に関する PFI 事業は、PFI 法が施行されて 12 年が経ち、370 件以上の事業が実施されているのだが、基礎自治体庁舎の整備では、これまでに 8 件<sup>3</sup>しか実施されていない。うち 4 件は区役所の整備事業、4 件は消防署の整備事業である。

新庁舎建設基本構想・基本計画において、刈谷市、小牧市、富山県黒部市など PFI 事業の導入を検討しているケースがあるが、いずれも VFM が出ない、あるいは事業の準備期間が長期化する等の理由から PFI 事業の採用には至っていない。自治体にとっての PFI 事業のメリットの一つは、施設整備費の延払により財政の圧迫を軽減できる点にあるが、既に庁舎建設基金が総事業費の 50% 近く積み上がっている場合や、合併特例債による低利の起債で建設財源が賄える場合には、延払を行うメリットがない。コストダウンに関しても、設計・施工を一体的に行うことによる建設費の抑制や設計内容を踏まえた維持管理・運営業務の合理化が、自治体側の条件により庁舎の機能や維持管理・

<sup>3</sup>九段第 3 合同庁舎・千代田区役所本庁舎整備等事業、(仮称) 東大阪市消防局・中消防署庁舎整備事業、石巻地区広域行政事務組合消防本部庁舎移転整備事業、(仮称) 東根市消防庁舎整備事業、横浜市瀬谷区総合庁舎及び二ツ橋公園整備事業、京都市左京区総合庁舎整備等事業、京都府伏見区総合庁舎整備等事業、沼津市消防本部・北消防署庁舎整備事業

運營業務の仕様を規定してしまうことで困難となり、VFM が出にくい検討結果になると想定される。

将来的には、起債にも建設基金にも頼ることができない自治体が、老朽化し災害時の危険性が高い庁舎の建替えあるいは、公共施設の維持管理・運営・更新に要する費用の削減を目的とした施設の統廃合を進める必要性に迫られる事態に至ることも想定され、民間資金を活用し、民間の創意工夫で業務内容と費用のバランスがとれた事業を行うことが可能な PFI による庁舎整備の可能性はあると考えられる。

ところで自治体庁舎整備の PFI 事例のうち 3 例は、区の総合庁舎の整備事業である。横浜市瀬谷区総合庁舎は区役所、公会堂、消防署等を一体的に整備しており、京都市伏見区総合庁舎は区役所、青少年活動センター等の合築である。九段第 3 合同庁舎・千代田区役所本庁舎整備事業も区役所、区立図書館、国の庁舎の複合建物を整備している。庁舎単独では難しい場合であっても庁舎と他の機能の合築をすることで、民間の創意工夫による VFM が出る事業を構築することが可能になると考えられる。今後、庁舎整備に合併特例債が利用できなかった合併自治体においては、公共施設の統廃合と運用効率向上を含め、庁舎と他の施設との合築を計画し PFI 事業として整備する手法は、庁舎の機能強化の手段として有効になると思われる。

#### 4 PPP 事業による合築庁舎整備の事業費試算

これからの庁舎整備の財源として期待される民間資金を活用した PPP (Private Public Partnership) 事業を想定し、合築庁舎における事業費を試算する。PFI 事業ではなく PPP 事業とした理由は、施設整備の条件設定において民間の知恵やノウハウを導入することで、庁舎の機能向上と事業費の圧縮に効果をもたらすことが可能となると想定したことによる。

「東京都立川市新庁舎建設基本構想に係る参考資料」の想定をモデルとして、職員数 590 人、庁舎の延床面積 17,500 m<sup>2</sup> (総務省の起債許可基準面積に基づいて算定された規模)、合築する施設を図書館 (延床面積 3,000 m<sup>2</sup>) と設定する。

## モデル施設

自治体庁舎と図書館（延床面積 3,000 m<sup>2</sup>）の合築  
職員数 590 名

### 従来発注による事業想定

事業概要：庁舎と図書館を別々に従来方式の発注で整備  
庁舎規模：「立川市新庁舎建設基本構想」における起債基準面積<sup>4</sup>  
資金調達：事業費の 50%を地方債（金利 2% 15 年返済）で調達  
建設費：300 千円/m<sup>2</sup>（立川市新庁舎の建設単価程度、図書館設備含む）  
設計料：建設費の 3%  
備品等：建設費の 3%

### PPP 事業想定

事業概要：庁舎と図書館の合築施設の基本計画、設計、建設、資金調達を民間で実施  
資金調達：民間のプロジェクトファイナンス（金利 5% 15 年返済）で全額調達  
庁舎規模：日本ファシリティマネジメント推進協会（JFMA）の 2007 年ベンチマーク調査の平均値<sup>5</sup>をもとに算定  
ただし、議事堂面積は総務省の起債許可基準面積に基づき算定  
文化・交流機能等は合築する図書館で代替  
建設費：基礎自治体庁舎の PFI 事業事例をもとに従来建設費の 10%減と想定  
設計料：建設費の 3%  
備品等：建設費の 3%

<sup>4</sup> 実際の立川市新庁舎は地下駐車場を整備したこと等により、起債面積基準より延床面積は大きくなっている。

<sup>5</sup> 日本ファシリティマネジメント推進協会、FMベンチマーク報告書 2007 年 p. 27, 28  
なお、一人当たり面積調査の標本数は 64 件、有効面積比率調査の標本数は 38 件

表 1 モデル事業の施設面積

庁舎と図書館を別々に従来発注で整備 起債基準面積により算定				庁舎と図書館を合築でPPP事業により整備 JFMAベンチマーク平均値より算定			
事務室	換算職員数			事務室有効面積	一人当たり事務室有効面積		
(換算職員数×4.5㎡)	特別職(4人)×20.0	80人		(一人当たり面積	執務室面積	8.51㎡	
	部長級(10人)×9.0	90人		×590人)	業務支援面積	2.77㎡	
	課長級(48人)×5.0	240人			情報支援面積	0.88㎡	
	係長級(153人)×2.0	306人			生活支援面積	0.9㎡	
	一般(技)(98人)×1.7	166人			通路面積	1.22㎡	
	一般(事)(277人)×1.0	277人			一人当たり有効面積	14.28㎡	
	換算職員数	1,159人					
		5,215㎡	①			8,425㎡	⑨
倉庫	①×0.13	677㎡	②	共用部等面積	有効面積比率(延床面積に占める事務室有効面積の割合)の平均値70.2%より試算		
会議室等	人数×7㎡	4,130㎡	③				
玄関・ホール等	①②③×0.4	4,008㎡	④			3,577㎡	⑩
	小計(①+②+③+④)	14,030㎡	⑤		小計(⑨+⑩)	12,002㎡	⑪
議事堂面積		1,190㎡	⑥	議事堂	従来同等	1,190㎡	⑫
文化・交流機能等		2,280㎡	⑦	文化・交流機能等	図書館で代替	—	⑬
	小計(⑤+⑥+⑦)	17,500㎡	⑧		小計(⑩+⑫+⑬)	13,192㎡	⑭
図書館		3,000㎡		図書館	合築による共用部面積10%減と想定	2,700㎡	
	合計	22,780㎡			合計	15,892㎡	

表 2 モデル事業の施設整備費

	従来発注		PPP事業	
建設費	単価300千円/㎡	6,834百万円	単価(一般発注の1割減)	4,291百万円
設計料	(建設費×3%)	205百万円	(建設費×3%)	129百万円
備品・什器等	(建設費×3%)	205百万円	(建設費×3%)	129百万円
庁舎整備費		7,244百万円		4,548百万円

表 3 モデル事業の総事業費

	従来発注		PPP事業	
前提条件	事業費の50%を起債		事業費全額を民間融資	
	年利2%、返済15年		年利5%、返済15年	
債務返済額	4,195	百万円	6,474	百万円
その他の資金	3,622	百万円	—	
総事業費	7,817	百万円	6,474	百万円



モデル事業の比較において、公共施設の合築 PPP 事業による自治体負担額の削減率は  
17.2%

と試算された。事業計画を工夫することで、民間活用により自治体負担の削減ができると考えられる。この効果を生んだ主な理由は下記のとおりである。

### ①事務室などの面積の縮減

モデル事業の試算では、倉庫、会議室、コピーコーナーなどを含む事務室の面積が、2,028 m<sup>2</sup>、率にして 14.5%縮減できると算定できた。民間の事務所においては、FM (Facility Management) の手法等を取り入れながら業務効率の向上と面積効率の向上を両立している。日本ファシリティマネジメント推進協会が 2007 年に出したベンチマーク調査の平均値で試算した結果、事務室や会議室のトータル面積を大幅に削減できている。自治体庁舎には業務上倉庫や会議室が多数必要との考えもあるが、資料保管や会議の開催は民間企業でも同様であり、その合理化を FM などの手法により進めているのであって、庁舎でも同様の発想による合理化は可能であると考えられる。

### ②合築による機能共有による面積の縮減

近年の自治体庁舎においては文化、市民交流、情報コーナーなどの整備が求められることが多い。これらの機能は、庁舎内に専用のスペースを設けるのではなく、合築する図書館の機能とすることで、スペースの重複を削減している。また、合築により共用部の計画合理化による削減を 10%見込んでいる。階段やトイレなどの共有化は難しい面もあるが、エントランス、ロビー、機械室などはコンパクト化が可能ではないか。モデル事業の試算では、2,580 m<sup>2</sup>を縮減している。施設全体では合築効果も含め延床面積を 30.2%縮減している。

### ③建設費単価の低下

現状では数少ない自治体庁舎の PFI 事業であるが、うち 3 件では落札時点において通常発注に比べ 10%程度の事業費削減となると算定されている<sup>6</sup>。一体的な事業による創意工夫がコスト削減につながる。施設整備においては、施工者のノウハウを生かした設

<sup>6</sup>落札時の VFM：九段第 3 合同庁舎・千代田区役所本庁舎整備等事業 37%  
(仮称) 東根市消防庁舎整備事業 10%  
横浜市瀬谷区総合庁舎及び二ツ橋公園整備事業 9.1%  
京都府伏見区総合庁舎整備等事業 7.0%  
沼津市消防本部・北消防署庁舎整備事業 9.7%

計の合理化等により、建設費を合理的に圧縮することが可能と考えられる。

以上の通り、自治体庁舎の整備にあたっては PPP 手法が有効に機能することが明らかになった。耐震性に疑問のある老朽化庁舎を早期に整備し、市民、職員の生命の安全を確保するとともに、財政負担をできるだけ小さくする手法として推進されることを期待したい。

(編注) 本稿は、2011 年度東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻における最優秀論文の要約版である。