

平成 28 年 9 月 26 日

佐渡市議会議長 岩崎 隆寿 様

総務常任委員長 山田 伸之

所 管 事 務 調 査 報 告 書

本委員会の所管に属する事務について調査を実施したので、会議規則第 109 条の規定に基づき下記のとおり報告します。

記

1 調査期日 平成 28 年 9 月 21 日から平成 28 年 9 月 26 日まで

2 所管事務調査の内容
新庁舎整備について

3 本調査を行うに至る経緯

(1) 本年 4 月以降の経過

- ① 三浦市長は、6 月定例会における市長就任後初めてとなる所信表明で、「本庁舎建設費については、華美な設計となっていないかなど、建設費の削減が可能かを検証する」と述べた。
- ② 三浦市長は、8 月 2 日に開催された議員全員協議会において佐渡市新庁舎建設・整備計画の見直し案（以下、「B 案」※という。）を示した。さらに、同月 12 日に開催された議員全員協議会において同様の内容を説明した。
- ③ 三浦市長は、9 月 1 日に開催された議員全員協議会において、B 案に代わる見直し案（以下、「C 案」※という。）を示した。さらに、同月 9 日に開催された議員全員協議会において同様の内容を説明した。

(2) 本調査の目的

佐渡市新庁舎等建設・整備基本計画（以下、「A 案」※という。）については、市及び議会において長い時間をかけて数々の手続きを踏まえ積上げられてきた経過がある。

しかし、市は 8 月 2 日に開催された議員全員協議会において、これまでの経過を覆す提案を行った上、その提案が議会において十分に審議されないまま回を追うごとに説明内容を変化させ、9 月 1 日に開催された議員全員協議会では当初示した B 案を撤回し、C 案を提案するなど変遷を繰り返した。なお、C 案の説明においては、当初は口頭での説明に終始し、資料が提出されたのは本調査の直前であった。

よって、議会は、行政の継続性を覆すことになる提案を行った市の考えを質するとともに、本件に関する市の提案及び議論の経過を市民に明確に伝えるため、社会文教常任委員会及び産業建設常任委員会との連合審査により実施するに至ったものである。

なお、このようなことは佐渡市議会においてこれまで前例がないことであり、本件の調査が決定するまでに審査体制をめぐり議会内も大きく混乱したことを申し添える。

3 審査において明らかとなった指摘すべき点

- (1) 本庁機能の分散配置に関する具体的計画が明示されていないことに加え、分散配置のメリットについて明確な説明がなく、分庁方式の有利性を判断できない。
- (2) コストの比較検討において、平成 62 年度までの 34 年間という長期間にわたる推計を行っているが、将来的に制度の改変や物価変動を含めた経済情勢の変化が起り得ることは容易に想像され、現段階において当該推計の適正を判断できない。
- (3) 現庁舎は 65 年間の使用が可能としているが、専門家による調査も行われていない中で、根拠としての妥当性を判断できない。
- (4) 現庁舎の耐震性能強化の計画に関する明確な説明がなく、耐震性能強化の必要性を判断できない。

4 本委員会の意見

本件は、市民の間でも意見を二分するものと思料する。だからこそ、その判断のためには正確な情報を議会並びに市民に提供することが求められる。

市は、今後説明会を開催し市民の意見を聴取する意向を示している。ついては、市は説明会の開催にあたり、本委員会の指摘を踏まえ慎重を期することを強く求める。

なお、本委員会における主な論点及び質疑の概要は別紙のとおりである。

- ※A案 現庁舎を活用しながらその周辺に新庁舎を建設し、将来の行政規模を見据え、現庁舎の耐用年数経過後には新庁舎のみで本庁の行政事務が遂行できる規模とする案
- ※B案 A案の基本設計を基に新庁舎を建設した上で、同時に現庁舎を解体する。現庁舎の跡地は駐車場として整備する案
- ※C案 新庁舎の建設は行わず、長寿命化を図りながら現庁舎を可能な限り長期間利用する案

(別紙)

1 市が示した3案に関するコストの比較

単位：千円

		A案(※1)	B案(※1)	C案(見直し案)
庁舎建設費		2,968,000 (2,968,000)	2,734,400	0
附帯工事費		262,000 (262,000)	281,000	143,600
修繕・改修費		1,542,206 (350,000)	0	737,225
運用コスト		1,537,882 (902,000)	656,000	994,785
防災機能・E V等		0 (0)	0	210,000
現庁舎等解体費		263,424 (254,000)	265,000	286,720
新庁舎建設費(H62)		0 (0)	0	3,210,671
合 計		6,573,512 (4,736,000)	3,936,400	5,583,001
内 訳	合併特例債(※2)	2,033,969 (2,034,000)	1,878,625	72,219
	一般財源	4,539,543 (2,702,000)	2,057,775	5,510,782
備 考		34(20)年間の経費	20年間の経費	34年間の経費

※1 A案の括弧内の数値及びB案の数値は、今後20年間の経費を試算したもので、8月12日に開催された議員全員協議会において示されたものである。

※2 交付税算入額が示されている。

2 本委員会における主な論点及び質疑の概要

(1) 庁舎の機能

① 市庁舎のあり方

質疑 一島一市で合併したのはスケールメリットを追求するためだが、本庁機能を分散配置しては合併の本旨に逆行するのではないか。

答弁 分散配置計画は、ほぼ現状の形を踏襲したものであり、合併の本旨に完全に適合できていない部分が残るのは事実であると考ええる。

質疑 議会及び教育委員会の配置はどのように考えているのか。

答弁 議会は、当面は佐和田に置くことを考えている。教育委員会は、当面は畑野行政サービスセンターに移転をするが、両津支所の整備後に再度両津支所に移転できるかを検討している。今後の機構改革を含めた中で議会と協議させていただきたい。

質疑 外郭団体を庁舎に入れる必要性はない。

答弁 佐渡森林組合や金井地区土地改良区については、退去後駐車場に活用するということで進めてきたが、土地及び建物の利用計画も含め再検討したい。

質疑 C案の場合、金井コミュニティセンターの活用をなぜしないのか。

答弁 金井コミュニティセンターは、金井地区の公民館施設としての位置付けがあることや補助金適正化法の制限があることから、今後の利活用等について検討が必要と考えている。

質疑 機能的分散配置を機構改革と併せて実施するというが、本庁舎には市長部局に

加え最低限教育委員会と議会が入るのが標準的だ。C案で矛盾は起きないか。また、そのための改修費は見込んでいるのか。

答弁 本庁機能は、防災計画への影響を最小限にとどめながらの機能的な分散配置としたいが、機構改革も含めて議会との協議が必要であり、それまでの間は現在の配置をベースとしたい。

質疑 平成 62 年度の職員数約 300 人の根拠を説明されたい。

答弁 平成 62 年度本庁勤務職員数は、国立社会保障人口問題研究所の将来推計人口 30,573 人を根拠とし、類似団体平均職員数 536 人から消防や病院、福祉施設等に勤務する職員を除き、301 人を本庁舎に勤務する職員数と試算した。

質疑 分散配置ではなく分庁方式にして、平成 50 年に建設するとしている第 2 庁舎は建設すべきではない。

答弁 今回の比較検討をするために、第 2 庁舎の耐用年数到達時に同じ面積を確保すると想定したもので、職員数の減や将来的な支所・行政サービスセンターの内容等に合せて将来的に検討や計画をしたいと考えている。

質疑 老朽化により更新せざるを得ない施設の機能を支所・行政サービスセンター庁舎に統合することにより物件費の削減ができるのではないか。また、新庁舎建設により支所・行政サービスセンターでの空きスペース活用を想定している所があるのではないか。

答弁 支所・行政サービスセンターの空きスペースへの老朽施設の機能統合は、老朽施設の更新時期を踏まえつつ検討する必要があるが、施設毎の経費等について削減が可能になるものとする。また、新庁舎建設によって生ずる支所・行政サービスセンターの空きスペースの活用に関する具体的な検討はしていない。

質疑 支所・行政サービスセンターの整備は公民館機能を集約するのが大きな目的で、その施設の一部に行政機能を集約したものに過ぎず、機能的分散配置は基本的に不可能ではないか。

答弁 両津支所及び新穂と小木の行政サービスセンターは、公民館機能をもった複合施設として建替えを計画しているが、佐和田、畑野、真野の行政サービスセンターは、従来の大きさのまま耐震改修や大規模改修を行っており、そのスペースは有効利用すべきである。

質疑 県内他市及び全国の類似団体では、佐渡市と同様に市長部局と議会が離れて置かれているところは極めて少ない。

答弁 議会は同一庁舎内にあることがベターであり、近い将来に考える。

② 本庁舎に必要な防災機能

質疑 非常時に使用する物資はどこに保管するのか。また、ライフライン確保に支障はないか。

答弁 非常時の物資保管施設は、すでに金井コミュニティセンター横の備蓄庫に、ある程度保管している。また、ライフラインの確保は、新庁舎建設基本設計で計画していたものを整備することにより、支障がないよう計画したい。

質疑 熊本地震に学び防災対応を充実させる必要があるが、C案でどのような強化を計画しているのか。

答弁 新庁舎建設に係る防災機能の強化は、本部機能及び対策本部室機能等の充実が

メインとなっている。避難所の開設は、本庁舎以外に設定するため、見直し案においても影響はない。また、被害状況の把握や情報発信は、庁舎の建設にかかわらず対策本部として機能すべきものと考えている。

質疑 本庁舎被災時における代替庁舎を示すべきだ。

答弁 本庁舎が機能しなくなった場合の代替庁舎は、近隣で利用可能な庁舎ということになるが、あらかじめ確定し、ある程度必要な整備を行う必要があることから、業務継続計画等の各種計画と整合性を図って整備していきたい。

質疑 現庁舎の耐震性に問題はないか。また、高度な耐震性を確保するため、構造等の調査の後に耐震補強が追加される可能性があるということだが、その費用はいくらになるか。

答弁 現庁舎は新耐震基準で建てられており、基準の耐震性能は満たしているが、市が目指している耐震安全性分類Ⅰ類のレベルかどうか、また、そのレベルに到達していない場合どのような工法で補強するかを調査検討したい。なお、費用については未定である。

質疑 現庁舎は佐渡市の防災拠点になり得るか。

答弁 新庁舎建設基本設計で計画していたライフライン確保等の防災機能を整備し、本部機能及び対策本部室機能等を充実させ、業務継続計画等の各種計画と整合性を図って整備していきたい。

質疑 現存建築物にいくら耐震工事を施しても、耐震性能は新築の建築物には敵わないのではないか。

答弁 耐震基準は建築基準法の基準であることからクリアできるものと考えている。ただ、耐震性能の強さは設計次第だが、新築の方が長持ちするのではないかとすることが参考書に書かれていると思う。

③ C案の妥当性

質疑 現庁舎における慢性的な会議室の不足及び職員一人当たりの面積の狭さをどのように考えているのか。また、現庁舎は市民の安心と交流、職員の健康に配慮している施設足り得るか。

答弁 新庁舎建設基本計画では、現庁舎と第2庁舎、会議室棟の床面積合計 4,098 m² から平成25年度本庁配置職員数である368人を割返した1人当たりの面積を11.1 m²としていた。他の市町村に比較すると狭い面積となるが、合併以来、スペースの工夫等により住民サービスに影響のないよう執務を行っている。また、メンタルヘルスに配慮した職員の執務環境を作っていきたい。

質疑 現庁舎では、会議室、市民相談コーナー、職員の食事の場所等の問題が多いが、解決できるのか。

答弁 会議室、市民相談コーナーは、当面、現状どおり各課で調整しながら検討していく。また、職員の食事場所は、現行計画においても休憩室を想定していた。

質疑 佐渡市将来ビジョンに記載されている現庁舎の現状と問題点及び新庁舎の必要性がC案で解決されるのか。

答弁 支所・行政サービスセンター機能の充実により、市民の利便性の低下は最小限に止められるものと考えている。庁舎の狭あい化は、すぐに解消できるとは考えていないが、遊休施設の書庫としての活用、書類の電子データ化等により改善す

る。また、設備の老朽化やバリアフリー化等は、今後計画的に改修していく必要がある。

質疑 現庁舎の修繕や改修によって生ずる課の移動に伴う経費負担や市民サービスの低下、事務効率の低下にどのように対応するのか。

答弁 今後の計画をたてる中で、市民サービスの低下や事務効率の低下を最小限にとどめるよう計画していく。

質疑 市が示した現庁舎の耐用年数 65 年は、望ましいという目標値であり、現庁舎が 65 年間使用できるという根拠にはなり得ない。

答弁 建築物の耐久計画に関する考え方（日本建築学会）が提案する算定式や施設使用の限界年数の考え方に基づいて、目標使用年数を設定している。標準耐用年数にコンクリート種類や外装仕上げ材、施工状況、地域係数などの係数を乗じた算定式から算出し、65 年を目標使用年数と設定した。

（２） 財政面からの検討

① 各案で示されたコスト試算の妥当性

質疑 新庁舎の修繕費が平成 62 年までで約 10 億 8 千万円に対して、現庁舎が同じ期間で約 4 億 6 千万円と試算とした根拠は何か。

答弁 修繕コストについては、建築物のライフサイクルコスト（国土交通省大臣官房営繕部監修）の概算システムにより試算しており、5 年ごとの修繕コスト単価に面積をかける計算方式のため、新庁舎の面積は 6,000 m²と現庁舎の面積 2,976 m²の約 2 倍となっていることから、この数字となっている。

質疑 平成 62 年度建設予定の新庁舎建設に関し、約 34 年後の市職員数は何名と想定しているか。また、その際には本庁機能は集約するのか。その時には現状と同じ規模は必要ないと考えるが、コスト上昇率を加味しても 29 億円は高い。この算出根拠は妥当か。

答弁 34 年後の本庁舎の職員数は 300 人と想定している。また、基本計画と対比するため、議会、教育委員会、上下水道課を集約すると想定し、建物の規模及び工事費を算定している。工事費は、修繕コストと同様に、建築物のライフサイクルコスト（国土交通省大臣官房営繕部監修）の概算システムの建設コストから算出している。外部、内部の仕上げを想定し、面積当たり単価に延床面積 4,800 m²をかけ、建設コストの上昇率を補正して算出した。

質疑 現庁舎は法定点検の結果で不具合が指摘されていないか。

答弁 現庁舎の電気設備が更新の時期を過ぎているので、今後計画的に更新する。

質疑 建築物は一般的に築後 30 年を経過すると急激に劣化が進むと言われており、現庁舎は 31 年を経過し急激な劣化が始まっている状態と思われる。佐渡市公共施設等総合管理計画では築後 30 年に大規模改修の実施方針を出しているが、これまでに大規模改修は実施したのか。

答弁 現在まで大規模改修は実施していない。直近の大きなものでは、平成 15 年度の内部改修工事の 4 千 40 万円、平成 26 年度の冷却塔入替工事で 961 万 2 千円の工事がある。

質疑 計画的な予防保全を実施すれば建築物の耐用年数は伸びると言われているが、現庁舎において予防保全は行われてきたか。

答弁 今までは予防保全を実施していないが、今後は予防保全計画を立てて進めていく。

質疑 C案で平成62年に庁舎を新築するための毎年の積立額はいくらか。

答弁 毎年約1億円程度の基金積立を想定している。

質疑 30年前に建てられた現庁舎を今建てる場合の建築費用はいくらか。

答弁 建設デフレーターを基に算定すると、約24%の増で約8億6千万円弱となる。

質疑 平成62年建築としている庁舎を今建てる場合の建築費用はいくらか。

答弁 新庁舎基本設計の面積当たり単価は466千円/㎡である。これに4,800㎡をかけると22億3千680万円という試算になる。

質疑 世界的に想定を上回る災害が起きていることも踏まえた時に、建設コストの上昇率の想定は甘いのではないか。

答弁 物価上昇率3%/10年、建設コスト8%/10年を採用している。なお、このデータでは東日本大震災によるコスト上昇も加味されている。

② 財政負担が少ない案はどの案か

質疑 合併特例債を活用できる今なら30億円の建築費用の7割を国が負担し、市の負担は3割の9億円で済む。これを利用しない場合、今後同じような有利な制度はなく、21億円は後生の市民が全額負担することになるが、新庁舎を建設する資金はどのように確保するのか。

答弁 合併特例債の振替も含め34年間のトータルコストでは、同規模の一般財源の投入額になるものと想定している。新庁舎建設費については、毎年基金を積立てする必要があると考えている。

質疑 耐用年数を65年として検討したことにより、将来世代に大きな負担を残すことはなくなるのか。

答弁 耐用年数を延ばすことにより、ランニングコストを含めたトータルコストでは、将来世代への負担は最小限に抑えられるものと考えている。

質疑 平成62年建築としている新庁舎とA案を比べると延べ面積は3分の2だが、費用はほとんど同じだ。さらに一般財源ではA案より約10億円も多くかかり、将来世代に多くの負担をかけてしまうが、平成62年に建設するメリットは何か。

答弁 トータルで9億7千万円の負担増となるが、庁舎建設に合併特例債を活用しないことにより合併特例債の限度枠に入りきらず、一般財源対応としていた事業約14億円を合併特例債の活用とすることができ、佐渡市全体としての一般財源の投入額は同規模程度になると考えている。

質疑 A案、B案、C案で市長が一番やりたいのはどの案か。また、これからの市民、市財政に負担をかけないのはどの案か。

答弁 C案で進めたいと考えている。合併特例債の振替を考慮に入れ、一般財源では同規模となると考えている。

質疑 現庁舎を長期間利用したいとのことだが、費用面及び予期せぬ大がかりな修繕費を考えると、新築した方が安くなるが、どのように考えているか。

答弁 ランニングコストについては、基本計画では、新庁舎と現庁舎の2棟分、約9,000㎡のコストがかかることから、見直し案の方が削減できると考えている。また、予期せぬ大規模修繕に備えて、計画的な予防保全を実施したい。

質疑 平成 62 年度の予算規模を仮に 200 億円とすると、庁舎建設費の約 29 億円は予算規模の約 15%に相当する。今合併特例債を活用すれば、予算規模の 2%の負担で庁舎が建設できる。C 案は後年度にもっていった負担を増やす案だ。これで市民の理解が得られるのか。

答弁 200 億円という平成 62 年度の予算規模も推計に過ぎない。平成 62 年度の建設のために、今から基金の積立てをしていく。

③ 合併特例債

質疑 庁舎建設に合併特例債を充てないことにより活用するとしている事業とは何か。

答弁 相川地区公立保育施設整備事業、真野体育館と真野武道館解体、それに伴う佐渡陸上競技場の駐車場整備、その他、佐和田、新穂、小木の体育館の解体撤去を検討している。

質疑 合併特例債の発行限度額及びこれまでの発行済額を明らかにされたい。

答弁 佐渡市の合併特例債発行限度額は 420 億 4 千万円である。本庁舎を建設しない場合は 406 億 5 千万円の使用を見込んでいる。平成 27 年度末の発行済額は 292 億 200 万円となっている。

質疑 庁舎建設を取りやめ、合併特例債を他の事業に振替えて活用することは、起債残高を増やすだけで経費削減のための精一杯の「見直し案」ということと矛盾しないか。

答弁 必要不可欠な案件については、一般財源を減額するという意味では、合併特例債の活用は有効であると考えている。

質疑 税金における国の税金負担と佐渡市の税金負担の考え方について、佐渡市民としては、佐渡市の負担を増やすべきではないと考えるが、市長として国の税金負担をどのように考えているか。また、税金による公共事業の経済効果についてどのように考えているか。

答弁 佐渡市の負担を増やすべきではないという考えは同じである。一方、合併特例債の国負担分も国民の税金なので、必要以上の負担を発生させないことが重要である。税金による公共事業の経済効果は、対象事業によって様々考える。

(3) 方針の転換

① 過去の経緯

質疑 本庁舎の位置は、今後庁舎建設に活用できる防災対策に関する補助制度が創設された場合も変更はないと考えて良いか。

答弁 合併協定書は遵守する。本庁舎の位置については、変更するつもりはない。

質疑 これまでの庁舎建設計画の積上げに対する認識を聞く。

答弁 新庁舎建設に関する市民アンケートの結果や、議会特別委員会等での議論等、これまでの取組について承知しているが、整備計画に関する経緯や、支所・行政サービスセンターの建替えや大規模修繕の計画等、市民に説明する部分が欠けていたものと考えている。

② 方針転換の理由

質疑 B 案から C 案に変わった理由は何か。

答弁 8月の2回の議員全員協議会において、議員から既存の庁舎は1年でも長く利用すべきであるとの意見を多数いただいた。また、多くの市民から現庁舎を長く活用するならば、慌てて新庁舎を建設する必要はないとの意見も寄せられた。そのため庁舎建設について再検討した中で、耐用年数イコール償却年数ではなく、現庁舎の長寿命化を図り可能な限り長期間の利用を続けることを基本ベースとし、総額64億円を投じて建替えや改修工事を行っている支所・行政サービスセンターの有効活用も考えた機能的分散配置を目指すことにした。

質疑 B案を進める強い意向を示していたにもかかわらず、多くの市民から意見が寄せられたとしてC案に変更したが、どのような場で市民の意見を聞き、何名からの意見が寄せられたのか。

答弁 プライベートの集まりなども含めた市民との意見交換の場や、電話をいただいたりした中でのもので、数十人単位である。

質疑 最初から市民の声を聞いていれば混乱は起きなかった。なぜB案を提案したのか。

答弁 当初の基本計画を進めて来た経過を踏まえ、同計画の見直しを検討した結果、現庁舎を解体しコストを削減することがベターと考え、B案を提案した。

質疑 新庁舎建設の華美な部分の約1億8千万円の削減内容は何か。約1億8千万円の3割、一般財源で5千400万円という金額感をどのように考えるか。

答弁 削減可能なものとして、造付家具を削減し、防災システムを必要最小限のシステムとし、また、使えるものは移設して使うとしたもの。一般財源で5千400万円の削減だが、すべての計算ベース等を従来計画に合わせた中で、精一杯のコスト削減案であったと考えている。

質疑 新庁舎建設断念は佐和田地区の支援者に対する配慮との新聞報道があるが事実か。

答弁 そのような事実はない。

(4) 市民意見の反映

質疑 本庁舎新設、現本庁舎解体に係る申入書に対し、どのように回答したのか。

答弁 「庁舎等のあり方について再検討した結果、新庁舎の建設は取りやめ、現在の本庁舎を改修し、可能な限り長い期間の活用を目指すことにしたいと思います」と回答した。

質疑 市民4団体が指摘する市長選挙公約違反とは何か。

答弁 市民4団体からの申入書の内容は、「今回の本庁舎構想は唐突であり、市長の公約に反するものと思われる。今般の提案は市民が主役の行財政改革に沿わないものと思われる」という指摘であった。

質疑 8月中旬にB案について公式に市民の声を聞くことをしなかったのはなぜか。

答弁 新庁舎の建設については、8月2日及び12日の議員全員協議会において、合併特例債を活用して華美な部分を削りながら新庁舎を建設するとともに、現庁舎は改修せずに解体することで毎年発生するランニングコストを削減し、計60億円以上の財源を投じて建替えや大規模改修を行った支所・行政サービスセンターを有効活用しての機能的な分散配置とする計画を提案し、パブリックコメントの実施をお願いしたが、理解が得られず実施に至らなかった。

質疑 市民は報道でしか知らない。信頼される市政のためにも、市民の意見を聞く場を早急に設けるべきではないか。

答弁 今後、住民説明会を開催して、理解を求めていきたいと考えている。

(5) 長と議会との関係

質疑 議員も市民から選ばれている。二元代表制について勉強すべきだ。もっと謙虚に議会と接するべきではないか。

答弁 今後も勉強はしていくが、二元代表制を軽んじているつもりはない。