

葛飾区総合庁舎整備のあり方検討委員会

中間とりまとめ

平成 22 年 11 月

目 次

中間とりまとめにあたって

1	総合庁舎の現状と課題	1
	(1) 建物・設備の経年劣化が進み、補修が目立つ	1
	(2) 来庁者にとっても職員にとってもスペースが狭隘	2
	(3) 総合庁舎の耐震性能が不足し、災害時の危険性が懸念される	3
	(4) 災害対策拠点としての機能、性能が不足	3
	(5) バリアフリーやプライバシー対応が不足	4
2	総合庁舎整備の必要性	5
3	必要な総合庁舎の機能、規模、整備手法	5
	(1) 防災拠点、災害対策活動の司令塔としての役割を果たし得る総合庁舎の実現	5
	(2) 総合庁舎の課題を解決するために必要となる機能と庁舎規模の検討が必要	6
	(3) 多面的な視点から総合庁舎整備の手法と場所の検討を	6
	(4) バリアフリー問題は抜本的に解決を	6
	(5) 区民が気軽に来庁し交流できる総合庁舎をめざす	7
	(6) 環境負荷が少ない庁舎の実現を	7
	(7) 建設および管理運営を見通した費用と整備手法の検討を	7
	(8) 駐車場・駐輪場の規模の検討を	7
4	まとめ	8
5	今後の検討に向けて	8
資	料	9
	(1) 葛飾区総合庁舎整備のあり方検討委員会 名簿	9
	(2) 葛飾区総合庁舎整備のあり方検討委員会 開催経過	11

中間とりまとめにあたって

葛飾区総合庁舎は、昭和 37 年に竣工後 48 年が経過した本館・議会棟と、昭和 53 年に竣工後 32 年が経過した新館から主に構成されている。現在の総合庁舎は建物と設備の経年劣化が相当に進むとともに、スペースの狭隘化、防災拠点としての耐震性能の不足などの問題を抱えており、安全で安心できる総合庁舎の整備が必要となっている。また、区民にとって便利で快適な区民サービスを提供するために、わかりやすく使いやすい総合庁舎とすることも合わせて求められている。

こうした状況の中で、葛飾区は、区民及び学識経験者等からなる葛飾区総合庁舎整備のあり方検討委員会を設置し、葛飾区長から「過去 2 年間葛飾区が調査・検討を行った成果を基に葛飾区総合庁舎のあり方について議論していただきたい。」との依頼を受け、検討を進めているところである。

委員会では、これまで 4 回にわたって検討を重ねてきた。第 1 回委員会では、総合庁舎の劣化状況等を中心に葛飾区のこれまでの検討経過を理解し、防災拠点としての総合庁舎のあり方をふまえて、総合庁舎整備の必要性について議論した。第 2 回委員会では、現在の総合庁舎の見学を通じて劣化状況等を実地見聞し、これをふまえて総合庁舎整備の必要性について議論した。また、第 3 回委員会では、現地建替えの事例として文京区役所を、移転建替えの事例として千代田区役所をそれぞれ見学し、他区の庁舎と比較することによって葛飾区総合庁舎の現状に対する理解を深め、今後あるべき総合庁舎像を描くための参考とした。第 4 回委員会では、前回委員会で行なった見学会の結果報告を行うとともに、本委員会の中間とりまとめ（案）について議論した。

本資料は、これまでの検討成果を集約し、本委員会の中間とりまとめ資料として作成したものである。

後述するように、本委員会においては、建物・設備の経年劣化をはじめ、狭隘化、防災拠点としての機能不足、バリアフリー対応不足等の課題を解決する必要性が迫られており、機能面ではすでに限界がきていることが多くの委員から指摘された。これらの課題をふまえると、抜本的な対策として総合庁舎の建替えを前提に今後の検討を進めるべきであるとの概ねの共通理解が得られたと考えられる。今後引き続き、総合庁舎整備の候補地、規模と機能、事業費など望ましい総合庁舎整備のあり方について多面的に検討を進めていく予定である。

1 総合庁舎の現状と課題

(1) 建物・設備の経年劣化が進み、補修が目立つ

総合庁舎は、区民サービスを提供するための最大の拠点であり、かつ、区民の安全・安心を確保するための拠点となるべき施設である。しかし、鉄筋コンクリート建物の耐用年数が建設後約 65 年といわれる中で、本館・議会棟は築 48 年、新館は築 32 年が経過している。

総合庁舎の概要

建物名	延床面積(m ²)	構造	階数	建築年	経過年数
本館	9,603.83	鉄筋コンクリート造 (RC造) 耐震補強済	地下1階 地上4階 塔屋1階	昭和37年	48年
新館	10,398.87	鉄骨鉄筋コンクリート造 (SRC造)	地下1階 地上7階 塔屋2階	昭和53年	32年
議会棟	1,403.75	鉄筋コンクリート造 (RC) 耐震補強済	地上3階	昭和37年	48年

総合庁舎の壁や床はクラック（ひび割れ）などの経年劣化が目立ち、地盤沈下による建物への影響も見られる。また、地盤が弱いことから、新館を建設する際に軽量コンクリートが使用されているため、コンクリートの中性化が早く進行し、その結果、建物の耐用年限が3～4年短くなると予想される。

壁のクラック（ひび割れ）が目立つ



雨漏りの痕



また、平成 19 年度にエレベーター4 基の交換を含めて 4 億円余りの庁舎維持費が発生したことからわかるように、現在の総合庁舎は、今後、維持管理や補修に多くの経費を要することが予想される。

これまで、人口と職員の増に応じて段階的に総合庁舎を整備し、補強や補修を進めてきた結果、本館・議会棟など当初に建設された施設と、新館など後から建設した施設が混在するとともに、補修した箇所が目立ち、来庁者にとって、入口や動線がわかりにくい総合庁舎となっている。機能面からみると対応はもはや限界にきていると考えられる。

これらの状況をふまえると、現在の総合庁舎を部分的に修繕して延命させるよりも、もはや建替える時期に来ていると考えられる。

(2) 来庁者にとっても職員にとってもスペースが狭隘

総合庁舎内は、来庁者へサービスを提供する空間や、職員の執務空間としても狭く、全体として床面積が不足しているとみられる。また、建物の外観から抱く印象を上回る非常に狭くて古い総合庁舎であることが実感される。

窓口スペースや待合スペースが狭く、待合スペースと通路が共用になっている箇所が多いなど、区民サービスを提供するためのスペースが非常に狭い。また、職員の執務スペースについては、都税事務所と区役所を比較すると、区役所が狭隘であることがわかる。

加えて、総合庁舎は、被災時に災害対策活動の司令塔となる必要があるが、防災無線等の機器が設置されている諸室の面積は約 60 m²と非常に狭い。また、防災無線室の出入口が非常に狭く、災害時に対策本部が設置される会議室など防災関連スペースとの連携が十分に図れるかどうか懸念される。

およその数値であるが、葛飾区庁舎では職員 1 人当りの床面積は 16.19 m²であり、本委員会の一環として見学した文京区庁舎（職員 1 人当り 26.21 m²）、千代田区（同 30.90 m²）に比べても現状は狭い。

本館は昭和 37 年に建築され、当時の人口規模（昭和 37 年の人口は約 39 万人）等からやむを得なかった面もあるが、現在の葛飾区の人口は約 43 万人（外国人登録者を含めると約 45 万人）に達しており、要求される区民サービスを提供できる規模を備えた総合庁舎づくりを考えていくことが必要である。

狭い防災無線室



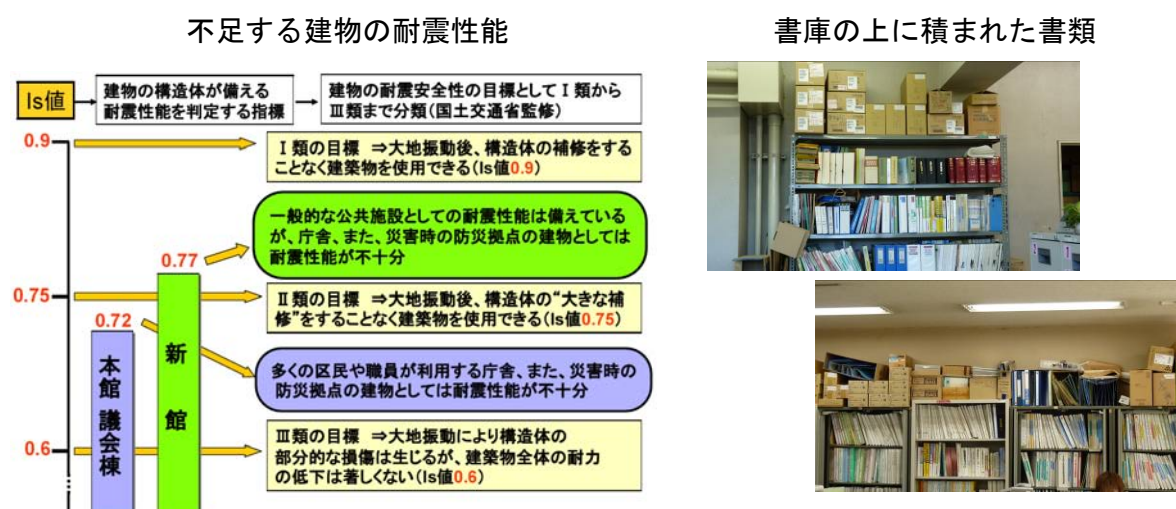
廊下と共有する窓口スペース



(3) 総合庁舎の耐震性能が不足し、災害時の危険性が懸念される

葛飾区は特に防災に力を入れるべき区である。総合庁舎の耐震診断を行った結果、本館・議会棟については、防災拠点として必要な耐震性能に達していなかったため耐震補強工事を行ったが、現状では一般的な公共施設の目標性能(Is値0.75)を満たしていない状況である。また、新館についても防災拠点としての耐震性能(Is値0.9)は満たしておらず、大規模震災時に建物の構造体が損傷する危険性が残る。

また、総合庁舎内の現状をみると、執務室のキャビネット等の上に物が積まれていることに加え、執務室内のロッカー等が固定されておらず、地震の際にはこれらが転倒し凶器となる恐れもあるため、早急な対策が求められる。



注) 災害応急活動に必要な庁舎等の建物としては Is 値 0.9 が必要とされているが、耐震補強後の Is 値は本館が 0.72、新館が 0.77 であり、目標値に達していない。

(4) 災害対策拠点としての機能、性能が不足

首都直下型地震が今後 30 年以内に 70%の確率で発生すると予想されている。葛飾区は、木造密集市街地が多く地盤が軟弱であることから火災危険度が高く、これが大きな原因となって次のような甚大な被害が発生する危険性があることが指摘されている。

東京湾北部地震の被害想定(マグニチュード7.3)では、建物全壊・焼失の合計は約4万7千棟、そのうち焼失は約3万4千棟と見込まれている。葛飾区の場合、被害は区全域に及ぶが建物の倒壊や火災の危険度が高い区西部に多くの被害が発生すると予測されている。総合庁舎は、そのような場所に位置しており、十分な耐震性能等を備えた総合庁舎を整備することによって、大規模災害時には災害対策拠点としての役割をよりの確かつ迅速に果たすことができると考えられる。

一方、建物の倒壊、火災による延焼、地盤の液状化現象の発生によって多数の避難者が発生すると予測されているが、想定どおりであれば、葛飾区の避難所の収容規模は7万人程度が不足することが考えられる。43万(外国人登録者を含めると約45万人)区民の2/3以上

が被災し、一時的に何百人もの区民が各種申請のために総合庁舎を訪れると予想されるが、現在の総合庁舎はこのような状況に対応できる施設ではない。

仮に地震の影響で堤防が破壊されると、水害の危険性も合わせて高まる。浸水すれば公園も学校も避難所等として活用できなくなる。荒川の洪水ハザードマップでは、区役所付近は高さ約2m以上3m未満の浸水が想定されている。その場合、総合庁舎の電力設備・機械設備にも大きな影響を及ぼすことは避けられない。

また、災害対策活動の司令塔となるべき防災関係部署のスペースが非常に狭い。対策本部を設置する場合、事務的な連携、職員間の連携が効果的に図れるか疑問である。さらに、災害対策の関係諸室が配置される階が異なることは問題であり、災害対策機能が有効に発揮できないのではないかと危惧がある。

首都直下型地震の発生が予想されるなか、こうした問題点を抜本的かつ早急に解決し、災害時に司令塔の役割を果たしうる総合庁舎を整備するために、総合庁舎の建替えは早急に検討しなければならない。改修や補強工事に対応するのではなく、速やかに建替えることが必要であると考えられる。

(5) バリアフリーやプライバシー対応が不足

本館2階の正面入口にいたる階段をはじめ庁内には段差が多く、高齢者、障害者の立場からみると“やさしくない”総合庁舎である。また、議会棟にはエレベーターが設置されていないため上下階の移動は階段しか使えない。議場、傍聴席にも段差がみられる。

昭和37年に本館・議会棟が建てられた当時はバリアフリーへの配慮という考え方がなかったため、後からスロープや手摺をつけた施設となっている。また、総合庁舎内の通路が「口の字」状に配置されており、来庁者が方向感覚を見失いやすい。

狭い待合室で待つ来庁者が、順番が来て窓口に行くとき話が筒抜けのところで手続きをしなければならない。介護や税金などの相談の場合は、特にプライバシーへの配慮が求められる。

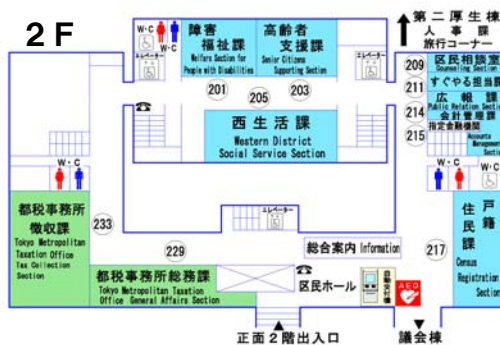
誰が来庁しても利用しやすい総合庁舎とするためには、バリアフリーやユニバーサルデザイン対応の課題を抜本的に解決することが求められるが、改修での対応では限界がきており建替えの必要性が認められる。

議場傍聴席への急な階段

わかりにくい庁舎入口



方向感を見失いやすい動線配置



2 総合庁舎整備の必要性

これまで述べてきた指摘にもとづくと、現在の総合庁舎の抱える課題を次のように整理することができる。

- ① 建物・設備の経年劣化が目立ち、特に本館・議会棟は建物の耐用年限が近づきつつある。
- ② すでに耐震補強工事を行ったが、現状においても防災拠点として必要な耐震性能は満たしていない。
- ③ これまで増築や補修などによって規模の拡大や機能面の不足に対応してきたが、特に機能面では対応の限界に近づきつつある。
- ④ 首都直下型地震の発生が予想される中で、震災あるいは洪水による甚大な被害が予測されているが、防災拠点、災害対策活動の司令塔としての役割を果たすために必要な機能が不足し、防災関連スペースも狭い（防災無線等の機器システムが設置されている諸室の面積約 60 m²）。また、災害対策本部が置かれる会議室など防災関連スペースとの連携が十分に図れるかどうか懸念がある。
- ⑤ 区民をはじめとする来庁者にとって窓口や待合スペース、通路などが狭く、総合庁舎の入り口や庁内の動線がわかりにくい。また、職員の執務スペースとしても狭い。
- ⑥ 議会棟にはエレベーターが設置されていないなど、バリアフリー対応が不足している。

本委員会としては、これらのいずれの課題についてもこれを抜本的に解決するためには、改修によって施設の延命を図る方法では対応が十分ではなく、総合庁舎の建替えを前提に今後の検討を進めていくべきであると考えている。

3 必要な総合庁舎の機能、規模、整備手法

総合庁舎の現状と課題を解決し、今後求められる総合庁舎像を実現するためには、次のような機能と規模を備えた施設をめざす必要がある。

（1）防災拠点、災害対策活動の司令塔としての役割を果たし得る総合庁舎の実現

首都直下型地震の発生が予想される中で、震災あるいは洪水による甚大な被害が予測されている当区においては、区民の生命と財産を護るための防災拠点、また、災害対策活動の司令塔としての役割を十分に果たし得る防災関連スペースと機能を備えた総合庁舎をできるだけ早期に整備することが必要である。

(2) 総合庁舎の課題を解決するために必要となる機能と庁舎規模の検討が必要

総合庁舎が備えるべき機能と規模を検討するためには、葛飾区の行政サービス全体の将来像を念頭に置く必要がある。具体的には、区民事務所や区民サービスコーナーなど区民に身近な行政サービス機能や文化交流機能と本庁機能との関係をどのように描くのかについて理解しておくことが必要である。

それらの基本的な考え方をふまえた上で、現在の総合庁舎の課題を抜本的に解決し、今後望まれる本庁としての機能、また、区民交流スペースなど本庁舎と併せて整備すべき機能のあり方について明らかにする必要がある。

整備後の総合庁舎の規模については、現在の総合庁舎の延床面積（約2万5千㎡）よりもどの程度規模を拡大すれば、本庁機能および併せて整備すべき機能を導入できるのかについて、建設コストの視点も加味しながら検討することが必要である。

(3) 多面的な視点から総合庁舎整備の手法と場所の検討を

総合庁舎の建替えには、現地建替えと移転建替えの2つが考えられる。現地建替えの場合には、工事期間中の総合庁舎機能をどう確保すべきかについて検討が必要である。

移転建替えの場合には、場所をどこに想定するかは、区民サービスのあり方や来庁者の利便性に大きな影響を与えるため重要な問題である。

また、総合庁舎を建替える場合、全部を建替える、一部を建替えるなどさまざまな方法が考えられる。本館は耐用年限が迫ってきているため建替えて、新館は改修して使用する方法も考えられる。

現在の総合庁舎の敷地と隣接する学校敷地を合わせて広域避難場所に指定されている。その中で総合庁舎は災害対策拠点という機能を担う必要がある。隣接する学校敷地を含めて、総合庁舎整備のあり方を検討する必要があると考えられる。

総合庁舎整備には多額の資金を要するため、以上のような視点に加えて、総合庁舎整備の資金調達のあり方（積立基金等）や経費負担が区財政に及ぼす影響等をふまえ、民間活力を活用した事業手法も選択肢の1つに入れながら、葛飾区にとって最適な事業手法を選択することが必要である。

(4) バリアフリー問題は抜本的に解決を

総合庁舎を建替える場合、バリアフリーなど現在の課題を抜本的に解決することは当然である。バリアフリー、ユニバーサルデザイン、プライバシーへの配慮について、どのような形で実現するのかについて十分な議論が必要である。

(5) 区民が気軽に来庁し交流できる総合庁舎をめざす

本庁舎には、区民サービスを提供する行政業務の中心という役割に加えて、今後は、区民が気軽に庁舎を訪れて交流や活動を行なう区民活動の拠点でもあるという2つの役割が期待される。

新しく整備される総合庁舎は、区民が特に用事がなくても気軽にお茶でも飲みにいこうと思うような施設が望ましい。また、喫茶コーナーなど憩いのスペースを設け、そこで障がい者福祉施設の手作り作品が展示・販売されることなどによっても交流が生まれる。

本庁舎機能と文化交流機能を合わせて整備した他区の事例もあり、葛飾区においてどのような文化交流機能等と併せて本庁機能を整備することが望ましいかについて検討することが必要である。

(6) 環境負荷が少ない庁舎の実現を

省資源、省エネルギーの徹底を図るとともに、太陽光などの自然エネルギーを活用することによって、地球温暖化対策のモデルとなるような環境負荷が少ない庁舎を実現することが求められる。

(7) 建設および管理運営を見通した費用と整備手法の検討を

総合庁舎の建設に要するイニシャルコストだけではなく、維持管理などのためのランニングコストを含めたライフサイクルコスト（LCC）の検討が必要である。総合庁舎整備の際に新しい設備を導入することにより、エネルギーコストが低減され、結果としてランニングコストが低下することもありうる。

注) ライフサイクルコスト（LCC）とは、建物のライフサイクル（生涯）にわたって発生する費用のこと。建設費から光熱水費、点検・保守・清掃費等の運用維持管理費用、修繕・更新費用、解体処分費や税金・保険費用まで含む。

このような視点から、総合庁舎の建設から管理運営までを見通した費用を検討し、これらの費用をまかなうために最適かつ実現可能な整備手法を選択することが求められる。

(8) 駐車場・駐輪場の規模の検討を

駐車場は約180台が収容可能であるが、時期によっては混雑して待つことが多い。費用対効果を含めて駐車場のあり方を検討する必要がある。また、葛飾区は地形が平坦で自転車を使って来庁する区民も多いため、望ましい駐輪場の規模についても合わせて検討が必要である。さらに今後、人口の高齢化がいつそう進むことは確実であり、電動カート等を利用した移動が増えることにも配慮が必要である。

4 まとめ

本委員会においては、建物・設備の経年劣化をはじめ、狭隘化、防災拠点としての機能不足、バリアフリー対応不足等の課題を解決する必要性が迫られており、機能面ではすでに限界がきていることが多くの委員から指摘された。これらの課題をふまえると、抜本的な対策として総合庁舎の建替えを前提に今後の検討を進めるべきであるとの概ねの共通理解が得られたと判断される。

5 今後の検討に向けて

本委員会においては、中間とりまとめをふまえて、総合庁舎がそなえるべき機能、規模をはじめ、整備の場所、事業手法等について、以下の諸点をふまえながら引き続き検討を続けていく予定である。

- (1) 葛飾区の行政サービス全体の仕組みの中で、本庁機能と区民に身近な地域の行政サービス機能との役割分担を把握した上で、望ましい本庁機能を検討する。また、本庁機能にどのような文化交流機能等を併せて整備することが望ましいかを検討する。
- (2) 望ましい機能と性能を備えた総合庁舎を整備するため、資金調達、区財政への影響等をふまえながら、葛飾区にとって最適な整備手法を検討する。
- (3) 総合庁舎の実態を広く区民に認識いただき、区民が利用しやすく、安全・安心な生活を支える総合庁舎などの将来像を描くことが重要であるため、総合庁舎整備の検討を進める過程では、より広く区民に理解を得られるよう、検討の過程と成果を区民に広報することを重視する。
- (4) 総合庁舎整備の準備期間を考えると、整備が実現するまでに10年程度を要するという見方もできるが、首都直下型地震がすぐにでも起こりうる状況下において、検討は早急に進めていくことが必要であるとの認識をふまえる。

資 料

(1) 葛飾区総合庁舎整備のあり方検討委員会 名簿

葛飾区総合庁舎整備のあり方検討委員会委員		
委員区分	氏 名	団 体 名 等
学 識 経 験 者	中 林 一 樹	首都大学東京教授
	伊 藤 俊 介	東京電機大学准教授
区内各地域の代表者	大 山 安 久	葛飾区自治町会連合会監査 (西水元地区自治町会連合会会長)
	唐 松 輝 雄	葛飾区自治町会連合会副会長 (東金町自治町会連合会会長)(第1回～第4回)
	金 木 多加志	葛飾区自治町会連合会会計 (新宿地区連合町会会長)(第5回～)
	星 野 伊三郎	葛飾区自治町会連合会副会長 (柴又地区連合自治町会会長)
	片 田 光 男	葛飾区自治町会連合会会計 (青戸自治町会連合会会長)
	秋 山 精 一	葛飾区自治町会連合会会長 (南綾瀬自治町会連合会会長)
	浦 岡 秀 次	葛飾区自治町会連合会副会長 (四つ木地区連合町会会長)
	小久保 吉 朗	葛飾区自治町会連合会幹事 (新小岩地区連合自治町会会長)
公共的団体等の代表者	佐 藤 光 一	葛飾区障害者福祉連合会
	大 谷 隆 興	葛飾区民生児童委員協議会
	牧 田 盛市郎	東京商工会議所葛飾支部
	望 月 京 子	葛飾区青少年育成地区委員会会長連絡協議会
	石 川 辰 雄	葛飾区医師会
	門 脇 真由美	連合葛飾地区協議会
区民(公募)	浦 沢 誠	
	湊 井 恵 子	
	山 田 勝 康	
副 区 長	柏 崎 裕 紀	葛飾区
専 門 委 員	落 合 壽 隆	社団法人東京都建築士事務所協会葛飾支部支部長

(2) 葛飾区総合庁舎整備のあり方検討委員会 開催経過

開催回数	開催日	主な議事等
第1回委員会	平成22年7月26日	(1) 総合庁舎のこれまでの経過説明 ・ 総合庁舎建築・設備劣化等調査診断結果 ・ 葛飾区総合庁舎の整備について (パンフレット) (2) 防災拠点としての総合庁舎のあり方 ・ 防災拠点としての総合庁舎のあり方 ・ 阪神・淡路大震災時の神戸市役所の被害状況 ・ 東京直下型地震発生時の葛飾区周辺の被害想定 (3) 総合庁舎整備 (建替え) の必要性
第2回委員会	平成22年8月26日	(1) 総合庁舎劣化状況等の見学 (2) 総合庁舎整備 (建替え) の必要性
第3回委員会	平成22年9月2日	(1) 文京区役所の見学 (2) 千代田区役所の見学
第4回委員会	平成22年9月29日	(1) 文京区役所、千代田区役所見学会の報告 (2) 葛飾区総合庁舎整備のあり方検討委員会 中間とりまとめ (案)
第5回委員会	平成22年11月4日	(1) 葛飾区総合庁舎整備のあり方検討委員会 中間とりまとめ (案) (2) 葛飾区総合庁舎整備手法検討調査業務報告書 (概要)

平成 22 年 11 月

葛飾区総合庁舎整備のあり方検討委員会中間とりまとめ

葛飾区総合庁舎整備のあり方検討委員会



問合せ先

葛飾区総務部営繕課

〒124-8555 葛飾区立石五丁目 13 番 1 号

TEL 03 (5654) 8393 FAX 03 (5698) 1536