

第3回 鎌倉市本庁舎整備方針策定委員会 議事要旨

1. 開催日時

平成28年11月22日（火）10時00分から12時00分

2. 開催場所

鎌倉市役所 2階 全員協議会室

3. 出席者等

【委員】

国吉直行委員長

久保田陽彦副委員長

河野眞知郎委員

増井玲子委員

目黒公郎委員

井手太一委員

大崎厚郎委員

奴田不二夫委員

矢澤基一委員

【幹事】

服部基己（行革推進課担当課長）

齋藤 学（情報推進課長）

服部計利（財政課長）

上田保明（管財課長）

長崎聡之（総合防災課長）

川村悦章（まちづくり政策課長）

都筑征史（建築住宅課担当課長）

西山 朗（文化財課担当課長）

【事務局】

比留間彰（経営企画部長）

大隅啓一（経営企画部次長）

佐々木聡（経営企画部経営企画課担当課長）

鈴木康之（経営企画課課長補佐）

石塚智一（経営企画課公共施設再編推進担当担当係長）

坪田慎介（経営企画課公共施設再編推進担当）

【事務局（業務協力者）】

大野 整（株式会社都市環境研究所）

西村卓也（株式会社都市環境研究所）

荻原直紀（株式会社ナレッジ・アソシエイツ・ジャパン）

【傍聴者】

3名

4. 次第

1 開会

2 報告

(1) 前回議事録について

(2) 第3・4回市民対話及び職員ワークショップの実施結果について

3 議題

(1) 整備方針の評価について

(2) 本庁舎の整備候補地（想定）と本庁舎整備に関するコスト試算について

4 その他

5 閉会

5. 報告

(1) 前回議事録について

事務局 【資料1 第2回鎌倉市本庁舎整備方針策定委員会議事要旨について説明】
前回議事録の内容でよろしければこちらのもので確定し、ホームページにアップしていきたいのでご確認願いたい。

国吉委員長 事前に配布いただいた前回議事録の内容でよろしいか。

全委員 (異議なし)

(2) 第3・4回市民対話及び職員ワークショップの実施結果について

事務局 【資料2 第3回市民対話・第4回市民対話の報告について説明】

【職員ワークショップの実施結果について説明】

国吉委員長 第3・4回市民対話及び職員ワークショップの実施結果についてここでは議論せず、本来の議題である整備方針の評価の中で必要があれば触れたい。

6. 議題

(1) 整備方針の評価について

事務局 【資料3 整備方針の評価について（前回資料3の更新）を説明】

国吉委員長 整備方針を取りまとめるにあたり、客観的に評価するために事務局がまとめたもので、市民対話の内容も反映されている。整備方針としてのあるべき姿や各委員の思いを伺いたい。

【防災面での本庁舎のあり方について】

目黒委員 今回整備する本庁舎が、鎌倉市の将来像においてどのような役割を期待されるのかが非常に重要である。またその役割は、新本庁舎が何十年利用されるのかわからないが、その供与期間中の社会動向や人口の変化、ICTを含めた技術的な進展等で大きく変わるので、固定的な観点で捉えず、様々な事象に柔軟に対応できるものとするのが大切である。

また次の本庁舎の供与期間中に、大規模地震が発生する可能性が高いので、その際の対応についても議論しておく必要がある。現在、内閣府で過去の様々な災害の対応活動のレビューを行っているが、熊本地震の対応等を踏まえると、外部からの支援を効率的に受けて災害対応を行うための受援力不足が大きな問題になっている。他の自治体を複数回支援した経験を持つ自治体は増えてきたが、複数回の支援を受けた自治体はほとんど無く、支援を受ける側の準備が不十分だということ。熊本地震の対応では、政府は被災自治体からの要請を待たずに、現地に物資や人材の支援を送る「プッシュ型支援」を行ったが、活動をレビューする

と、支援する側にも受ける側にも課題があった。特に受ける側の課題としては、数百人単位の行政職員の支援を受ける準備ができていなかった。被災地の自治体職員としては、準備していない対応をしなくてはいけなくなったので、本来被災自治体職員がやらなければならない対応ができない状況になり、「プッシュ型支援」に対してネガティブな印象を受けた職員も少なくないが、これは正しい評価ではない。すなわち、被災地職員だけの対応が困難な状況を考えれば、プッシュ型支援の必要性はあった。しかしこのプッシュ型支援を受け入れて、効果的に災害対応するための準備、具体的には、庁舎内に支援者の活動空間を確保してなかったために、被災自治体職員用に考えていた執務スペースを提供することとなった。そのため、被災自治体職員は他のスペースで活動しなくてはならなくなるなどの問題が発生した。新しい本庁舎の設計では、支援者が活動する空間や宿泊するスペースをどう確保するかも考えておく必要がある。ただし、その空間を常時に空けておく訳にはいかないので、平時の利用等も考慮して設計しなくてはいけない。ここで必要となるのが「災害イマジネーション」である。「災害イマジネーション」とは、季節や天候、曜日や発災時刻などの発災時の条件を踏まえた上で、その後の時間経過にともなって、どのような現象が起こるのかを適切に想像する能力である。

市民や市役所職員に本庁舎についての意見を聞くことは重要であるが、そこからわかることは、現在彼らが困っていることであって、彼らの想像を超える課題は出てこない。すなわち、災害時にどのようなことが起こるかを自分たちの想像を超えて答えることはできないので、このような課題については専門家が示すことが必要である。長期的に利用する新市庁舎なので、今日明日の小さな課題解決のみならず、将来に向けた重要な課題に対応できるように準備すべきだ。

検討においては適切な優先順位付けが必要である。首長であっても将来の結果についての責任はとれないが、少なくとも大きなビジョンを示し、それに対して本庁舎をどう位置付けていくべきなのかについて、整合性をとることが重要である。

国吉委員長

確かに熊本の支援に行った際は、各県や都市からの支援に対して整理が追いついていない印象があった。

本庁舎の整備にあたっては将来に向けた大きなビジョンを示すとともに、それに沿った工夫を検討する必要がある。また、整備に至るまでの難題への対応や体制についても想定しておかなければならない。例えば、阪神大震災の際は神戸市役所の5階が潰れてしまい、他の場所に機能を移すことが余儀なくされた経緯があり、準備が重要となる。

久保田副委員長

既存の枠を外した議論が必要であると思う。現在の本庁舎の敷地に何が必要なのかを根本から考えるべきである。鎌倉には最大14.5mの津波がくるとされているが、小町通りや鶴岡八幡宮に観光で来た方々がどこに避難するのかを考えた際にどこにもないのが現状である。黒岩県知事が津波の際には5階建て以上の建物

に逃げなさいと言っているが、5階建て以上の建物は鎌倉にはないため、どこに逃げていいのかわからない。最初に避難する場所に現庁舎の敷地がなれば良いと思う。

目黒委員

法律や制度が本来誰のためのものかを考えることが重要である。法律や制度は手段であり、そこで暮らす人々のためにあることを忘れてはならない。法律や制度を守ることが目的となってしまうことは避けるべきであり、いくつかの選択肢を示した上で市民の意見を聞いて意見を集約し、最終的には首長の判断に委ねることとなると思う。

津波対策についてもフレキシブルな考え方が重要だ。津波避難タワーは平時利用が限られること、高齢者を含む災害時要援護者が逃げてきても上方への移動の負担が大きいこと、想定を超える津波には機能しないなどの点で望ましくないと考えている。

近年、私が提案しているのは、平時利用が可能、想定を超える津波にも対応可能、景観条例等による高さ制限にも対応可能な津波避難対策の案である。

一つは、避難困難者が発生する地域に地下2階分程度の穴を掘って、その穴の中に台船を免震基礎で支え、その上に地上2、3階建ての建物をつくり地域コミュニティセンター等として平時利用するものだ。穴と台船の隙間には喫水の8割程度の水を満たしておくこと、津波が襲ってきた際には、建物自体が浮上するので、避難者が上下の移動をする必要はないし、どんなに高い津波でも対応可能だ。この施設自体が逃げ遅れた人々の救助にも活用できる。

もう一つは、風呂の浴槽で洗面器を伏せて押し込んでも洗面器内には水が入ってこないように、気密性の高い空間を建物内の適当なフロアに用意する案である。例えば1階部分に気密性の高い空間を用意し、その空間の下部にスロープ等で出入りする通路を用意すれば、車いすの人も地下からその空間内に避難できる。空間の下部は開口しているが、津波は入ってこないため、この中で津波が引くまで待機していれば良い。窒息を防ぐ酸素ボンベや外部への脱出のための気圧調整のための二重扉などを用意すれば活用性は高まる。また気密性の高い空間は遮音性が高いため、学校などでは音楽室としての平時利用がありうる。

このようにアイデア次第では、津波に対しての高さが十分ではなくても、津波から人命を守ることは可能であるし、施設の平時利用が可能なコストパフォーマンスの高い対策が実現可能だ。自由度の高い発想で空間の在り方を議論していくことが重要である。

増井委員

防災について上位の検討事項と捉えており、新庁舎整備にも反映していくべきである。ただし、以前の委員会でも発言したように、新庁舎の整備と併せて、来年度からでもできる取組や市全体の防災計画も検討すべきである。

大崎委員

市役所のみには防災機能が集約しても災害時にすべて対応することは難しい。例えば海岸にも複数の防災拠点を分庁舎として整備する等の考え方もある。効率性は多少低下するかもしれないが、このような発想も必要なのではないか。

【現在地のあり方について】

久保田副委員長 市役所の窓口機能以外の機能については、この場所にある必要はなく、例えば、小学校の空き教室等に分散して配置してもいいと思う。議会もこの場所にある必要はないと考えられ、機能を分散させてリスク回避していくことが望ましいのではないか。この場所にあるべき機能として、行政機能だけではなく民間も含め、市民が使いやすいものを配置するといった大胆な発想の転換が必要である。例えば市役所の敷地を特区と捉えれば、建設費を市が一銭も使わずに市民に望まれるものを建てられる可能性もある。

井手委員 17万人の市民と、年間2,000万人近くいる観光客のことを考えると、現在地は防災を重視した建築物が必要である。現在は15mの高さ制限がかかっているが、この場所を特区とする考え方もあるかもしれない。市民対話でもコミュニティ機能が必要であるという意見が見られるため、それを実現する上で必要な高さの建物とする必要があるのではないか。災害時の面については、分かりやすい場所に避難先があるべきである。

河野委員 現在地に必要な機能と、本庁舎として必要な機能の議論が入り混じっている印象がある。

「鎌倉らしさ」という観点で考えると、市役所のみが突出して高くなる状況は景観を壊し、鎌倉市の資産を損ねることになりかねないので避けることが望ましい。

観光の観点から言うと、東日本大震災のときも5,000人近くが立ち往生した経緯があるため、鎌倉地域にも防災拠点が必要であるが、それが必ずしも市役所である必要はない。現在地ではコミュニティ機能等を持たせた上で、観光客も受け入れることも想定した防災機能を満たしていく必要がある。

現在地は史跡指定地にはなっていないが、埋蔵文化財調査を行った際に価値の高い史跡が出土した場合は土地利用が制約されるので、現在地での建替えについては無理であろう。跡地利用についても低層で地下に影響の少ない構造を基本とした方が良い。

【整備パターンの評価方法について】

増井委員 資料3の35ページにある一覧表の評価軸から優先順位をつけ、点数化して示す方法も考えられる。

市民対話の結果を見ると、鎌倉地域に必要な機能はあるが、本庁舎が現在地にある必要はないという考えが見られ、本庁舎については災害に対する強さが求められている。また、現庁舎の場所性や土地の価値を最大限活かす中で「うらかま」というキーワードが出ており、鎌倉駅東口と西口の差別化を図り、今後の展開の可能性も感じられる。

国吉委員長 防災面の考慮は必須であるが、現在地のみで考えるのか、複数の拠点を果たせる必要があるのか、新庁舎に防災拠点としての機能をどの程度もたせるのかも念頭におく必要がある。そういった観点から複数の選択肢を示し、本庁舎としての

評価を追求するとともに、現在地については鎌倉の魅力向上や発展につながる活用方法を検討する必要がある。

【整備候補地の検討について】

増井委員 本庁舎を移転する場合は深沢地域整備事業用地が有力な候補であると言える。本庁舎移転を深沢地域整備事業用地での事業推進の起爆剤とすることが期待できるが、深沢地域の今後のあり方を検討するためには市のビジョンの提示にかかっていると思われる。

奴田委員 建てる場所によって防災の考え方が変わってくる。市内の他の委員会にも関わっているが、現在地で建て替えることを前提として議論を進めている印象があり、駐輪場整備の検討では本庁舎の建替えまでの暫定利用とする議論がなされていた。

前回の委員会でも、深沢地域整備事業用地の事業内容に本庁舎はあがっていないので整備は難しいのではという話であった。

現在地に建てるのとすると、津波対策を考慮すべきであるが、深沢地域や大船地域に移転すると津波の心配はない。また、鎌倉市に最大 14.5m の津波がくると言われているが、現在地では 2m 程度となるので、2、3 階建てでも避難場所になり得るのではないかと。

今年度中にある程度の見通しを立てる上で、現在の市民対話の結果や策定委員会でも、いずれの案も大きな差はない状況であると考えられるが、なるべく早めに場所を決めていく必要がある。

矢澤委員 今回、深沢地域整備事業用地の検討や野村総合研究所跡地の資料も作成いただいたが、深沢地域整備事業用地には消防本部の移転、備蓄倉庫や防災用ヘリコプターの設置も挙げられており、防災拠点として整備することが計画されている。

一方、観光面を考えると、鎌倉地域にも防災拠点は必要であるが、東日本大震災の際も御成小学校の体育館を解放した経緯があり、現庁舎と小学校を一体と防災拠点として捉えて整備を進めてもいいのではないかとと思う。ただし、現在地では津波の心配もあるため、少なくとも機械設備は地下ではなく屋上に配置すること等に配慮した上で防災拠点をつくる必要がある。

(2) 本庁舎の整備候補地（想定）と本庁舎整備に関するコスト試算について

事務局 **【資料 4 本庁舎の整備候補地（想定）について（前回資料 4 の更新）を説明】**

【資料 5 本庁舎整備に関するコスト試算について説明】

【防災対策の価値づけについて】

目黒委員 コスト試算の結果に関して、これではこれで問題ないと思うが、近年私たちは防災対策の収支計算について、新しい考え方を提案している。それは防災対策の「コストからバリューへ」の転換というものである。従来は、行政も民間企業も防災対策をコストとしてみなしてきた。コストとみなす防災対策は、「一回やれば終わり、継続性がない、効果は災害が起こらないとわからない」ものになる。

しかしバリュー（価値）を高める防災対策は「災害の有無にかかわらず、平時から組織や地域に価値やブランド力をもたらし、これが継続される」ものになる。

私がアドバイザーをしている日本政策投資銀行（DBJ）では、民間企業の防災対策（BCM 対策）をエビデンスつきで評価する格付けビジネスを始めた。評価の結果、対策が充実している会社には高い格付けが与えられるが、このような会社はDBJからすれば災害時にも業績が悪化しにくい信頼性の高いビジネスパートナーである。ゆえに、格付けが低い会社よりも条件のいい金融サービスを提供することができる。例えば、金利の安いローンを組むなどである。この状況は、格付けを受けた会社からすれば、もはやコストではなくバリューである。継続性も生まれるし、災害のあるなしに関わらず得が生まれし、会社のブランド化にもつながる。現在私は日本地震工学会（JAEE）の会長をしているが、JAEEでは会長特別委員会で、自治体を対象とした防災の格付けシステムを検討している。防災対策をしっかりとっている自治体を評価し、社会的に認知してもらうことで、自治体にとっても防災対策がバリューを生み、地域のブランド化につながる仕組みである。少子高齢人口減少や財政な制約が進む中では、なるべく予算を使わずに防災対策を進めることが重要であり、そのためには、災害の危険性の高い地域に住む人々を、危険性の低い地域に誘導することがポイントになる。時間をかけながら、引っ越しのタイミングや次に建物を建て替える際には、危険な場所から安全な場所に移動してもらう。こうすれば、いずれにせよ必要な経費を別の場所で使うだけなので、特別な出費なしに将来の災害危険度を大幅に減らし、被害を激減することが可能になる。今後の我が国では、少数の人を守るために巨額の防災投資をすることは不可能だ。移る人も迎える側の人々もハッピーになり、地方の限界集落の問題も解決できる人口誘導を積極的に考えていくことが重要である。

今後は、防災対策をコストからバリューと捉えることが進んでくると思われるので、コストの評価時には単純なコストに加え、対策が生み出すバリューに関しても合わせて検討する必要がある。

国吉委員長 鎌倉市でも防災都市を目指し、防災対策をバリューと捉えることも考慮した上で、本庁舎に限らず、公共施設全体の整備のあり方を検討できると良い。

【鎌倉らしさの考え方について】

河野委員 コスト面以外に、「鎌倉らしさ」を大事にする必要がある。鎌倉の成り立ちを考えると価値が下がってしまうことから、どこでも大きく本庁舎を建てて良いということではない。「ここには手を付けない」という考え方も大事なのではないか。

久保田副委員長 「鎌倉らしさ」という言葉をよく使われるが、「鎌倉らしさ」の捉え方は個人で違うのではないか。確かに寺社や史跡を守ることが非常に重要ではあるが、明確な「鎌倉らしさ」の定義はない中でこの言葉で議論を結論付けるのは難しい。「鎌倉らしさ」という言葉を慎重に取り扱っていくべきであり、「鎌倉らしさ」という言葉を使用するならば、明確な定義を示す必要もある。

河野委員 鎌倉は日本遺産の認定を受けており、その要素として歴史的な資源、近代建築物、風土等が含まれる。それに留意して検討していただければと思っている。

久保田副委員長 日本遺産認定に関する委員も担ってきた経緯から、それらの要素に対する配慮は重々承知しているが、バランスを考える必要もある。その上で「鎌倉らしさ」を意識した検討ができれば良い。

【評価軸の整理について】

増井委員 本庁舎のあり方をまとめていくにあたり、資料3の35ページにある一覧表が参考になるのではないかと。本日の議論でも重要であるとされてきたことは評価軸にも挙げられており、全体像を意識する上でこの情報に基づき、重要な視点に着目して整備パターンを選んでいく必要がある。

その中でなぜコスト面が重要なのかというと、公共施設再編計画の中で市全体の公共施設を見直しにあたって社会的なニーズの変化等もあるが、将来的な総コストが明らかに不足していく危機的状況にあるためである。様々な視点や立場からの本庁舎整備に対する要望もあるが、コスト負担の検証を考慮した上で選択が求められる。

国吉委員長 整備パターンの選定にあたっては本庁舎のみを念頭におくのではなく、鎌倉市全体の施設需要や防災のあり方も踏まえる必要がある。このような情報をどのように盛り込んでいくかが重要である。

【本庁舎の定義について】

久保田副委員長 今回、機能分散についても検討しているが、本庁舎とは何なのかがわかり難くなってきている。どの機能が残っていると本庁舎なのかを示していただきたい。本庁舎に必要な機能、別の場所でも良い機能という整理が必要なのではないかと。個人的には、市民の窓口以外は別の場所でも良いのではと考えている。本当に鎌倉地域に必要なものを考えると30,000㎡までではないと思われ、機能のあり方を整理することで新しい発想が生まれるのではないかと。この敷地が鎌倉にとってどれ程の価値があるのかを理解する必要がある。場合によっては建築コストも賄うことができるだけの活用もあり得ると考えられる。

国吉委員長 「鎌倉らしさ」としてのバリューも意識しながら、新しい本庁舎として求められるあり方も両立させていくことが重要であるが、本庁舎とは何かについて事務局からの意見を伺いたい。

事務局 本庁舎とは何かということについては、市民対話の中でも意見を伺っている。現状では市長部局や議会、市民の窓口等が1つの建物となって本庁舎と見ることができ、機能を分散した場合に何があれば本庁舎と呼べるかについては市民対話でも難しいという意見があった。例えば市民窓口機能のみを現在地に残し、その他の機能は移転するという提案もある。また、現在地は本庁舎として活用するのではなく、その他の市民活動や魅力、賑わいを生む使い方があるのではないかと意見もいただいている。

現段階では本庁舎とは何なのかという意見には明確に答えることはできない。

昨年度の基礎調査の段階では、本庁舎をなるべく集約した方がコスト面や行政サービス面で優位であると想定していた。

どのように機能を切り分けていくかについては、長岡市のような整理の仕方もあるが、整理方法についてもご意見をいただきたい。

国吉委員長

マレーシアのある都市では、自治体と市民が接する施設を「シビックセンター」と呼び、それとは別に「ガバメントオフィス」があった。より市民の活動が重要であるということを前提に、「シビックセンター」を位置づける考え方もあり、アオーレ長岡の場合はナカドマが「シビックセンター」になっていると言える。今後の鎌倉市が目指すべき本庁舎として、事務的な機能と市民の組合せを踏まえながら重要なものを現在地に残していくことが考えられる。

【本庁舎整備に関するコスト試算について】

奴田委員

建設費の中に、埋蔵文化財の発掘費用は含まれているのか。

事務局

発掘費用は建設費に含まれていない。

奴田委員

発掘費用はそれなりに掛かると思われるが、想定に含めなくて良いのか。試掘にはそれほど費用は掛からないかもしれないが、何かしら重要なものが出た際は調査に大変な費用が掛かると思われる。

河野委員

今回提示している建設費と比較すると、埋蔵文化財の発掘調査に係る費用は桁2つほど小さいものと思われる。

深沢地域整備事業用地で整備する場合は出土する可能性は極めて低いが、現在地では鎌倉地域の最高級の武家屋敷が出る可能性があり、既存の本庁舎よりも建築面積を広げて建て替える場合は調査のための費用負担が必要となる。また、史跡指定が必要となれば上物を建てることもできなくなることもあり得ることをご理解いただきたい。

矢澤委員

現在地の駐車場にプレハブ等の仮設庁舎を建てる際にも発掘調査は必要なのか。

河野委員

どれ程の基礎を必要とするかで発掘調査の要否が変わってくる。基礎打ちの際に地下の遺構を傷めないことが重要である。地下の数十 cm の場所の地層に埋蔵文化財が眠っており、それも1層だけではなく、江戸時代、室町時代、鎌倉時代と続いている。御成小学校では奈良時代の遺構まで見つかっている。そのため仮設庁舎の建設でこれらの層に触れる場合は発掘調査が必要となり、その分の費用負担もかかるものと考えられる。

国吉委員長

埋蔵文化財についてはこれまで調査されていないので、実際は想定が難しいが、事務局で推定が出せるか検討してほしい。

7. その他

事務局

【今後のスケジュールについて説明】

事務局

次回の策定委員会に向けたまとめ方についてご確認したい。

これから新庁舎を建てるまでの検討の継続性については策定委員会の議題で

はなく、市側で事業管理をしていきたいと考えている。

防災に関する機能や受援力の確保については、50年や100年というスパンでどのような機能が求められるかをご助言いただきながら整理していきたいと考えている。

また、機能面で本庁舎とは何なのかについて明確な定義は難しいが、どのような機能分散があり得るのかについて整理していきたいと考えている。

まちづくりや場所性という観点でも、本庁舎の意味、どのように土地の価値につながるのかについても検討していきたい。

恐らく以上3つが特に重要な軸になってくると考えられるが、コストも踏まえて総合的に方向性を示せると良い。

また、防災をバリューと捉える考え方については、市で取り組んでいく際は予算の制約上、地域債を用いること等につながると考えられるが、本庁舎整備が次の世代に残すバリューと成り得るという視点で持っていく必要があると感じている。

場合によっては次回の委員会までに各委員にご意見を伺う可能性もあるが、概ねこの方向で整理することをご了承いただきたい。

国吉委員長

整理の方向性を事務局にご提示いただいた。改めて鎌倉市の目指すべき姿につながる期待感もあるので、事務局で検討いただきたいと思っている。この事務局からのご意見は了承してよろしいか。

全委員

(異議なし)