

防災と賑わいの拠点化を考慮した庁舎移転計画に関する考察 -大分県津久見市を事例として-

福岡大学大学院工学研究科建設工学専攻 学生会員 ○山田 堅介
福岡大学工学部社会デザイン工学科 正会員 柴田久, 池田隆太郎 学生会員 白野風砂

1. はじめに

平成 23 年に東日本大震災, 平成 28 年に熊本地震が発生し各地に甚大な被害がもたらされ, 多くの行政関係施設が機能できない状況となった. 特に地方都市では被災後の社会基盤整備の遅れから人口流出等の課題が深刻化するケースも見られる. そのようななか, 大分県津久見市は平成 29 年台風 18 号により河川氾濫や土砂崩れなどの被害を経験し, 南海トラフ巨大地震への対策も喫緊の課題とされている. また築年数 63 年を迎えた庁舎の耐震性能の不足等も指摘されている一方で, 衰退するまちなかの賑わい創出に向けた各種事業を進めている. これを受け, 津久見市は日常的な市民サービス提供のみならず防災拠点・賑わい創出を念頭に平成 28 年度から「津久見市新庁舎建設事業(以下, 本事業)」に着手している.

本研究では, 本事業プロセスを詳述したうえで, 防災と賑わいの拠点化を考慮した庁舎移転計画の要点について考察することを目的とする.

2. 本事業における検討プロセス

(1)新庁舎建設用地の選定と緊防債の取得

本事業では建設対象地や配置計画, 意匠等に関する提言を念頭に, 津久見市経営政策課が事務局を務める「津久見市新庁舎建設専門家検討委員会(以下, 専門家検討委員会)」が発足されている. 専門家検討委員会は防災, 建築, 都市計画等の専門家 6 名で構成され, 市長や設計者らとともに庁舎移転に向けた協議を行っている(表-1). 平成 28 年度から令和 3 年度 12 月までに専門家検討委員会が計 11 回開催されており, 建設用地は当初, 内陸側の候補地が本命とされたものの, 平成 29 年台風 18 号による土砂災害の被害状況をふまえ「港湾埋立地」が選定された. 一方, 港湾埋立地は津波浸水想定区域内であるため, 庁舎移転に伴う緊急防災・減災事業債(以下, 緊防債)の適用が難しいとの懸念が挙げられていた. これを受け, 津久見市は総務省に対して緊防債適用条件等のヒアリングならびに先行事例の調査等を実施している. これらの結果を踏まえ, ピロティやバルコニーの設置, 50cm の嵩上げを行うことで, 浸水ならびに漂流物への対策と避難ビルとしての新庁舎案が導出され, 令和 3 年 11 月に緊防債の取得が決定した.

(2)街なか交流拠点と立地に配慮した新庁舎の配置計画

令和 3 年 6 月から 11 月にかけては, 広域周遊観光客の交流拠点(以下, 街なか観光拠点)との一体的な庁舎配置計

表-1 本事業のプロセス表

日付・項目	内容	成果
平成 28 年度 11/22 第1回専門家検討委員会	・委員会について ・津久見市の現状把握	津久見市庁舎建設専門家検討委員会発足 現地踏査
2/4 第2回専門家検討委員会	・基本構想(素案)について ・建設候補地選定の評価方法の検討 ・市民委員会について	・基本構想(素案)の全体構成, 内容の指摘事項 ・建設候補地選定の評価基準や評価項目についての検討 ・市民委員会と建設候補地案の伝えるタイミングの共有
3/25 第3回専門家検討委員会	・津波被害関係資料について ・基本構想(素案)について ・建設候補地選定について	・津波被害に関する資料説明(主に東日本大震災) ・津久見市新庁舎建設基本構想(素案)の検討 ・建設候補地選定について検討→10から4候補地への提言
平成 29 年度 5/20 第4回専門家検討委員会	・市民委員会, 議会説明会の報告 ・4候補地の詳細調査の考え ・基本構想(素案)について	・4候補地を対象に概略配置を検討し建設候補地の形状, 標高等を慮した長所・短所を共有 ・検討結果を踏まえ, 建設候補地別に評価項目ごとに比較
7/30 第5回専門家検討委員会	・基本構想(案)について ・緊防債について ・4候補地の特徴について	・津久見市新庁舎建設基本構想(案)の内容確認 ・緊防債の適用条件について確認 ・4候補地にて比較検討
9/17 台風第18号被災	・被災による一時中断	・津久見川や青江川, 徳浦川などが氾濫し, 大規模な浸水被害や土砂災害が市内全域において発生 ・建設用地を「港湾埋立地」に決定
令和元年 1月~8月 地域懇談会	・29力所にて説明会	・意見・新庁舎建設の費用はどのくらい必要か/財源の目途は経っているのか/新庁舎の工程計画はどうなっているか/等
8/20 第6回専門家検討委員会	・経過報告 ・中心部における都市計画課題	・地域懇談会質問内容について共有 ・中心部における都市計画に関する課題について共有 ・新庁舎建設基本計画策定業務委託仕様書(案)の検討
11/26 打ち合わせ①	・新庁舎建設基本計画策定業務における公募型プロポーザルについて	・基本計画策定業務委託事業者決定までのスケジュール確認 ・選定採点基準(案)の検討 ・実施要領等の検討
1/15 打ち合わせ②	・新庁舎建設基本計画策定業務における今後の手続きについて	・一次審査, 二次審査の方法について共有 ・街なか拠点整備等基本構想の骨子(素案)について検討 ・スケジュールの確認
令和 2 年度 6/9 第7回専門家検討委員会	・スケジュール案について ・基本計画について ・市民アンケート案について	・感染症の影響により基本計画策定期間が変更 ・市民と接する窓口の環境整備等を基本計画に追記 ・市民約1700人に街なか観光拠点と庁舎のアンケート実施
9/26 第8回専門家検討委員会	・基本計画策定のスケジュール ・基本計画(素案初期)について	・コロナウイルス感染症の影響で, 基本計画策定期間が変更 ・津久見市新庁舎建設基本計画(素案初期, 資料編)の検討
12/16 第9回専門家検討委員会	・基本計画(素案)について	・基本・実施設計業務プロポーザルスケジュール案の確認 ・津久見市新庁舎建設基本計画について検討
令和 3 年度 6/7 打ち合わせ③	・配置計画(A,B,C,D)案の検討 ・WSについて ・今後のスケジュール確認	・提示されている案の整理・検討 ・WSの時期, 方法, 対象者について検討
7/16 第10回専門家検討委員会	・配置計画 (A,B,C-1,C-2,D-1,D-2)案検討 ・構造形式, ピロティの検討	・歩分離やつくみん公園との繋がりを意識した配置検討 ・ピロティは使われ方や空間的工夫について継続検討
7/29 打ち合わせ④	・配置計画(B-2,C-2-1,C-2-2, C-2-3,C-2-4)案の検討	・つくみん公園側に街なか観光拠点 ・東側に庁舎が第1案に決定 ・ピロティの北側を駐車場にする方針で検討 ・街なか観光拠点の規模を再検討 ・街なか観光拠点と庁舎ピロティを同じ高さにすることが決定 ・魚市場周辺の市道まで歩道とし, つくみん公園の遊歩道と一体性を持たせる
9/15 打ち合わせ⑤	・梓設計と市のやり取り内容共有 ・配置計画案に対する 市長意見の共有	・配置計画案の見直し ・基本設計期間を12月末から2月末に伸ばすことが決定
9/22~9/29 打ち合わせ⑥	・梓設計, 副委員長, 大学にて配置計画案メールやり取り ・市長意見反映の配置計画案	・第1案に対する市長意見を踏まえ, つくみん公園側に庁舎, 東側に街なか観光拠点を配置するプランを検討 ・市長と直接協議する場を設けることが決定
10/4 打ち合わせ⑦	・市事務局協議に向けて最終確認	・情報共有(津久見市側の動きについて) ・事務局に対する当日の役取りや説明内容について事前確認
10/7 現地踏査	・現地視察	・周辺から庁舎の見え方を確認
10/8 市事務局協議	・市長, 事務局, 梓設計, 委員長にて配置計画協議	・つくみん公園側に庁舎, 東側に街なか観光拠点到配置変更 ・社会福祉協議会と庁舎間の通路を計画に入れることが決定 ・歩行空間として幅8.5mの街路デザイン検討
10/18~10/22 打ち合わせ⑧	・梓設計, 副委員長, 大学にて配置計画案メールやり取り	・街なか観光拠点が周辺施設と連携できる配置検討
11/8 第11回専門家検討委員会	・全体スケジュール案の見直し ・基本設計概要書(素案)	・コロナウイルス感染症の影響で基本設計業務期間を2月末まで延長 ・緊防債適用可能により構造形式は免震構造, 断面計画はピロティに決定 ・基本設計概要書(素案)に対する意見収集
12/9 打ち合わせ⑨	・市民委員会内容の共有 ・街路デザインの検討 ・平面計画, 外構デザインの検討	・事務局と市長により各地域で地域懇談会が開催 ・手押しポンプを設置した街路デザイン検討の提案 ・外構デザインは津久見らしさを意識するのではなく, 場所性を重視したデザインで再検討

画について協議されている. まず庁舎 1 階と街なか観光拠点の建物高を揃え一体性を創出すること, 街なか観光拠点の機能がピロティに拡張でき連携が取れること, 国道 217 号線やつくみん公園からの見えなどを考慮し, つくみん公園側に街なか観光拠点を, さらにその東側に庁舎を配置するプランが第 1 案とされた. これに対し, 市長より「視認性の課題も気になるが, 街なか観光拠点が交番, 庁舎, マルショクで囲まれているため増築の可能性がなくなってしまう」「社会福祉協議会と庁舎・街なか観光拠点間の通路は高齢者が多く利用する」等の意見が挙げられた. さらに

現地踏査を経て「長方形の庁舎をつくみん公園側、街なか観光拠点を東側に配置することで、既存の商業施設うみえー、JFおおい、魚市場とも連携が取れる」との第1案と配置・形状の異なる提案がなされ、これを踏まえた再検討が進められている。一方、専門家より「庁舎横にバス停を設置し、バス待ちもできる心地よい空間を計画するべき」「庁舎・街なか観光拠点と社会福祉協議会間の通路は舗装と街路樹を連続させ、つくみん公園からの見通しと双方向の回遊、車の侵入しない安全な歩行空間を作り出すこと」等の助言もなされた。以上を踏まえ図-1に示す配置計画が最終案とされ、新庁舎は街なか観光拠点との一体性が、さらに街なか観光拠点はうみえーや魚市場等とも連携が図れる配置とされた。また上記、庁舎と社会福祉協議会間の歩行空間は、非常用とともに子供たちの日常的な遊び場としても機能する手押しポンプやピロティの柱幅に合わせたベンチの設置が提案された。

4. 防災と賑わいの拠点化を考慮した本事業の要点

(1)波及効果を導く庁舎配置計画の重要性

本事業では新設される街なか観光拠点、既存の商業施設との空間的繋がりや連携を見越した配置計画の提案がなされていた。また既に市内外から多くの来訪者がみられるつくみん公園との回遊や見通し等の連続性を重視し、安全かつ新たな滞留スペースを併せ持つ歩行空間の整備が目指された。地方都市において庁舎は、必然的に人が集まる貴重な賑わい拠点であるケースも多い。すなわち、地方都市における新庁舎の配置計画においては、上述した既存施設や

周辺への波及効果を導く好機であることを十分認識したうえで立案を進めることが肝要と言える。

(2)柔軟な協議・調整を可能とする早期体制づくり

さらに本事業では市長も出席する専門家検討委員会が約6年前に発足し、防災と賑わい拠点形成の両面から立地選定に関する継続的な協議が行われていた。これにより説明責任を伴う港湾埋立地選定の根拠が客観的に示され、市長からの意見に対しても、柔軟かつ発展的に計画案を再検討する流れが作り出されたものと推察される。よって首長等のトップダウン的なものを含め、異なる意見への柔軟な協議、調整を可能とする体制づくりの重要性が示唆され、またその早期実施と求められる専門性の高さも指摘できよう。

(3)地理的・財政的苦境に対する粘り強い議論の成果

一方、本事業では平地の少ない地理的な制約に加え、平成29年の被災経験から、津波発生時には浸水想定区域である港湾埋立地への移転が決定され、一時は緊防債の適用も難しいとの懸念があった。これに対し、ヒアリングで得られた総務省との協議を踏まえ、新庁舎に対しピロティを持つ津波避難ビルとしての機能強化が提案され、緊防債の取得にも繋がった。地方都市において公共事業を推進するための財源確保は最重要課題に等しいが、本事業は地理的・財政的苦境を乗り越えるための粘り強い議論から、防災機能と賑わい拠点形成の強化が促された事例と解され、同様の課題をもつ都市にとっても示唆的といえる。

【参考文献】

- 1) 津久見市：第11回専門家検討委員会資料、基本設計(素案)、2021年11月

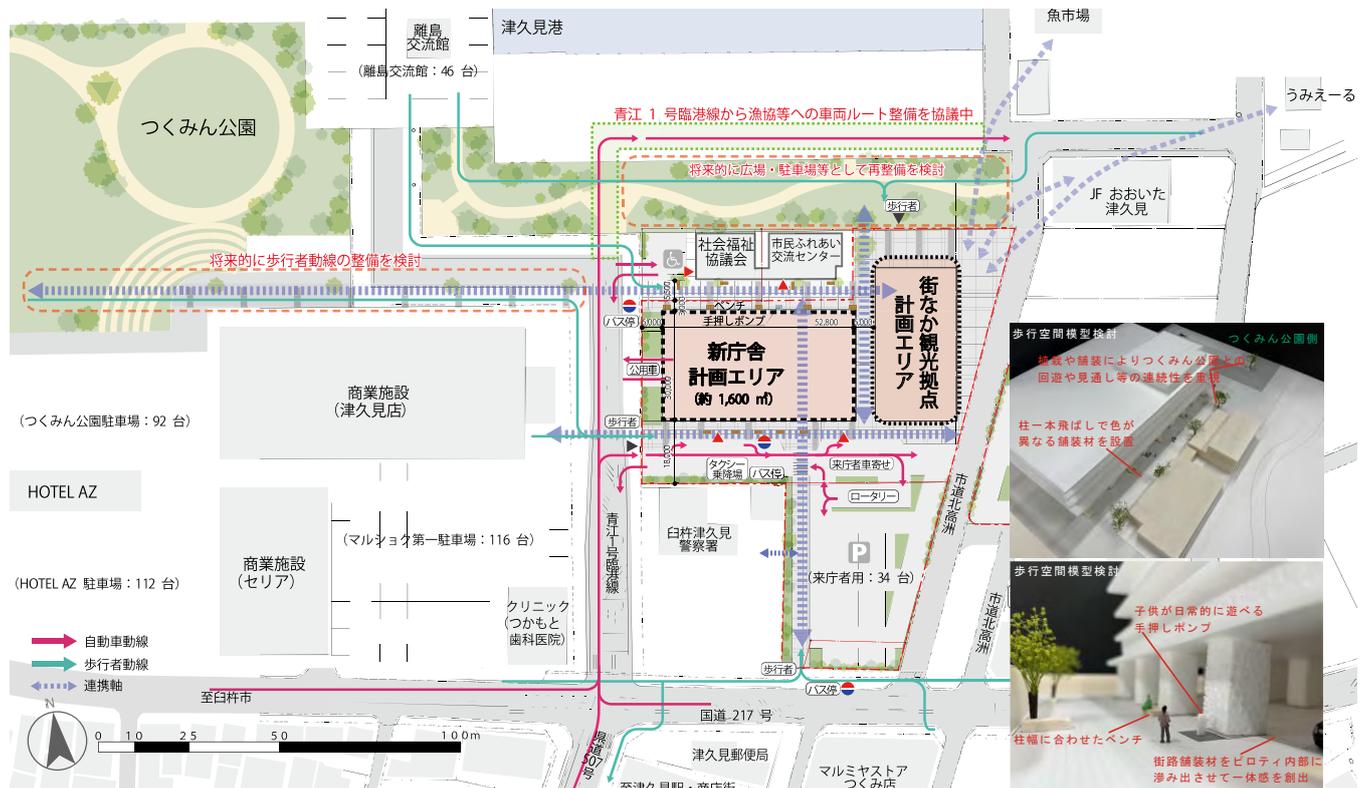


図-1 港湾埋立地への新庁舎移転配置計画案