

2018年12月定例会 一般質問 「本庁舎整備事業の進め方」 2018.12.10

◆保坂 11月下旬に開催された臨時会から今定例会にかけて、本庁舎整備の検討過程において示してきた資料が、2015（平成27）年に県が公表した津波浸水予測を反映せず、2012（平成24）年の県想定最大クラス津波浸水予測図を基にしたデータを示してきたことが問題になっています。

私はこの6年間総務常任委員会に所属しており、27年2月27日の総務常任委員会で、同じ日に県が公表した新たな津波浸水予測の報告を受けました。午前中に防災安全部の日程は終わったのですが、緊急報告があるということで午後日程追加されたものです。14.5mの津波が10分で到達するという内容が緊迫感をもって伝えられました。その後、同年7月に津波避難計画、翌年3月に津波避難計画・地域別実施計画が作られた経緯も逐一報告されており、私自身も津波避難については度々質問してきました。防災の所管の報告や資料は、それまでに示された津波浸水予測を踏まえた上で、更新された情報に基づいたものでした。

しかし、本庁舎整備の検討過程では違いました。2016（平成28）年3月に出た『本庁舎機能更新に係る基礎調査 報告書』には「本庁舎敷地の大半は、神奈川県想定明応型地震による浸水予測（最大クラスの津波）において0.5m未満（一部0.5～1.2m）の浸水が想定される区域となっており、庁舎1階部分及び地下への浸水が想定される」と述べられており、その1年後に出た『本庁舎整備方針』そのまた1年後に出た『公的不動産利活用推進方針』もこれを踏襲していました。ようやく、これと異なった内容を提示したのが、災害リスクが重要議題になった今年10月24日の第3回本庁舎等整備委員会の配付資料でした。「神奈川県津波浸水想定図によると、現在地における、津波による浸水の想定は、敷地の南東側に立地する第3分庁舎付近で「0.01m以上0.3m未満」、「0.3m以上1.0m未満」及び「1.0m以上2.0m未満」が混在しています。」という記載です。

同僚議員からは、①更新されたデータを伏せて本庁舎の建物自体の浸水を示した浸水予測を採用して移転の必要性を説いてきたことが明らかになったのだから、移転の大前提は崩れたのではないか、という指摘、また、②これまでに示された最大の浸水予測を踏まえるのがリスクマネジメントであるという市長の見解への疑義が示されているところです。

このうち後者の方、「これまでに示された最大の浸水予測を踏まえるのがリスクマネジメントである」という見解については、そう考える理由がもっと示される必要があると思います。これについては、常任委員会で続きをやるという趣旨の予告がされています。予告されているやり取りを飛び越える形になってしまっていますが、私としては「本庁舎整備の検討過程での情報提示は行政の都合を優先した恣意的なものだった」と取りあえず結論づけさせていただきます。

では前者の方、「更新されたデータを伏せて津波浸水を強調して移転の必要性を説いてきたのだから移転方針決定の大前提は最早崩れた」という指摘はどうでしょうか。私は、「そもそも現在地において本庁舎の建て替えが困難である大きな理由は、津波

浸水のリスクではない、津波浸水リスクよりも決定的な理由は、①現在地の立地要件により必要な床面積が確保できる建替えが見通せないことであり、②建替え中の仮庁舎の確保ができないことだ」と考え、また度々申し上げてきました。その意味では、移転決定の大前提が崩れたとは考えません。ただ、市長と本庁舎整備所管課の姿勢は問われてしかるべきであるとは思いますが。

以上、前置きが長くなりましたが、この項の最初の質問です。これまで何度も伺ってきた質問ですが改めて伺います。何故、本庁舎の移転を決定した理由として、津波浸水を強調したのですか。

◎齋藤行政経営部長 一つ目として、現在地は、大規模地震・津波発生時の災害対応力・受援力に課題がある。二つ目として、風致地区にあり埋蔵文化財包蔵地区であることから建替えによって本庁舎としての必要な面積を確保できない。三つ目として、仮庁舎の整備や引っ越し費用等がかかる。これらが大きな理由ですが、そのうち、津波を含む防災の面を強調したのは、市民の生命・財産を守ることがすべてに優先する施策であることに加え、近年多発する自然災害に対してリスク管理の視点から新たな本庁舎が、市民の生命を守る前線基地となるべきと考えたからです。

◆保坂 津波浸水だけを強調したわけではないというお答えですが、本庁舎移転整備には「災害に強いまちを目指して」が枕詞のように乗っかっています。津波のリスクを言えば、移転を望まない住民も納得するだろうという安直な発想があったように思えてなりません。

実際に、法令による現在地の建築制限などによる建て替えの難しさについては、広報かまくらなどに説明が掲載されてきてはいても、多くの市民は御存じありません。また、9月議会終了後に市政報告会を複数回開催しましたが、参加者の中には移転は言うに及ばず、どんな形であれ市役所整備にお金をかけることには反対だ、という方がいらっしゃいました。市の進め方は、行政の都合を優先し、市民の視点に立っていないということを感じます。

次の質問は、今年度の市民対話についてです。

鎌倉市は今年度、本庁舎等整備基本構想を本庁舎等整備委員会に調査審議を託して策定中です。市民意見の聴取を目的とする市民対話を並行して開催し、市民意見を整備委員会の検討に生かすとのこと。メンバーは、無作為抽出で選ばれた市民26名と2016年度実施の本庁舎整備方針市民対話から引き続き参加されている4名のあわせて30名です。今年度5回の開催が予定されているうち、既に4回が終わりました。また、広く市民意見を取り入れるとして10月8日には拡張ワークショップが開催されています。拡張ワークショップには、どれくらいの参加者があるか見ておこうと思って参加しましたが、参加者は第1部が39名でうち実際に対話に参加したのは25名、第2部は19名に留まりました。

市民対話は固定したメンバーで対話を重ねることで議論を深める意図があると思いますが、反面、ある方向性が生じるとそちらの方向に皆が向いてしまい、関心の所在や意見の多様性が失われるのではないのでしょうか。あくまで例えですが、「民間の活力

をうまく取り込めば、これも、あれもと可能性が広がる」という話で盛り上がり、行政機能のあり方や移転整備の実現可能性にかかわる交通問題などにはあまり関心が払われない状況なども考えられます。

一昨年、はじめて市民対話を行うと聞いて思い浮かべたのは、討論や質疑応答を通じて参加者の意見がどう変化したかを調べる討論型世論調査のことでした。無作為抽出の対象者に討論会への出席を打診する時点と、討論会の前後でアンケートを実施し、意見がどう変わったか分析する手法で、国内では藤沢市が総合計画の策定にあたって2009～10年に実施したと聞いています。鎌倉市の市民対話はこれとは別物だったわけですが、討論型世論調査の手法が参考にされてもよかったのではないかと思います。

また、民主党政権下の2010年のエネルギー基本計画決定の折には全国5カ所で公聴会が行われました。公聴会については、市内の地域ごとに開くべきだと高野議員が早くから提案していました。先頃住民投票を求める直接請求が起こされた際、やはり公聴会を行っておかなくてはならなかったと感じました。

市民意見を本気で聴取する気構えがあったなら、**今年度の市民対話のやり方では全く不十分であったのではないのでしょうか。**部長はどうお考えですか。

◎齋藤行政経営部長 (市として考えていた方向で) 様々な意見を出していただくことができ、また、拡張ワークショップには多くの参加を得ることができたと考えます。

◆保坂 十分な広がりがあったとは思えませんし、拡張ワークショップについては、実際に行ってみました。多くの参加があったとは言えません。続いて、本庁舎等整備委員会についてです。委員会はこれまで、8月2日、9月12日、10月24日、11月16日の4回開かれており、私は委員会視察と重なった10月24日を除く3回は傍聴しています。

委員会が今年度取り扱う基本事項は、新たな本庁舎等の基本構想に関する調査審議です。「**本庁舎等整備基本構想**」とは何かというと、①本庁舎等の整備の必要性とこれまでの経緯 ②本庁舎等の整備の基本理念と導入する機能 ③新たな本庁舎等の規模やコスト ④本庁舎整備とまちづくりの関係 ⑤今後の進め方 という5項目が委員会資料で示されています。また、本庁舎等の「等」というのは、新たな本庁舎と移転先で合築を検討する他の公共施設の整備ということで付けられた「等」ということです。私はこの「等」の中に御成現在地の整備・利活用の構想も入れるべきだとの考えですが、6月議会で確認した折も、現在地の整備は本庁舎移転の後になるので本庁舎等整備基本構想の検討の中では具体化せず、遅れて別途基本構想をつくるという答弁でした。私はこの答弁には納得しておらず、**少なくとも現時点で上がっている本庁舎等整備基本構想の4つ目の項目「本庁舎整備とまちづくり」のところに御成現在地の整備・利活用の具体的な見通しが盛り込まれるべきだ**とっております。そうでないと、基本構想をトータルとして判断できないからです。

これと相通ずる問題意識は、本庁舎等整備委員会の**委員の発言**からも伺われる、と私は思っています。委員から示された問題意識は、御成現在地との関係ではなく、深沢地域全体と移転先の行政施設用地との関係ですが、**新たな本庁舎整備のことだけを取り上げて論じていてよいのか、と考える点では共通**しています。委員からは防災・

地域のインフラ整備・交通・商工業との関係など、まちづくりとの関係性で捉えて検討しなければならないのに、そのあたりの判断材料が不十分であるという問題提起がされているように思います。このあたりの問題意識は第1回、第2回の委員会での発言から読みとれましたが、その後議論が深まっているようには見えません。

また、第3回と第4回には災害危険性の検証が大きな論点としてあがり、防災に関する学識経験者として関根正人委員が加わりました。

さらには、住民投票の実施を求める直接請求が提起され、深沢移転の方針と市の進め方に納得できない市民が多くいることが明らかになって現在に至っています。

それでも、基本構想を今年度内に策定するという当初のタイムスケジュールを見直さないのでしょうか。今年度の本庁舎等整備委員会の調査審議は、あまりにも駆け足で、結論を急ぎ過ぎていませんか。部長はどう考えていらっしゃるのでしょうか。

◎齋藤行政経営部長 本庁舎整備については、段階を追って検討を進めています。基本構想づくりを当初の予定どおりに進めるのかという点につきましては、移転先と現在地の災害リスク・災害に対する対応についての議論も当初の予定に加えて行っていただいたという経緯もあり、進み具合は後ろに押しています。それでも年度内にはまとめたいと考えています。

◆保坂 市民対話や拡張ワークショップで「こんな本庁舎がいいな」という意見を出してもらって「市民がつくる基本構想」というパッケージにし、それに委員会で専門的な見地からの修正を施して、ほどほどの着地点を見出す…という基本構想づくりでは、基本計画の前に基本構想というステップを踏む意義がなく、まちづくりの視点での拡がりや深まりがなければ、市民の合意形成にはつながらないと思います。年度内にこだわるべきではないと思います。

8月2日の第1回本庁舎等整備委員会資料で、移転先敷地の概況（災害危険性）として「想定しうる最大規模の降雨」による浸水想定が示されて以降、この問題がずっと議論の的になっています。

第4回の委員会の資料では、

「洪水防御に関する計画の基本となる年超過率1/100の降雨を24時間積算雨量302ミリとし、大半の河川で年超過確率1/1000程度を上回る設定の想定最大規模の降雨を24時間積算雨量632ミリとした浸水想定について、計画規模の302ミリの降雨では浸水はない、想定最大規模の632ミリの降雨では、行政施設用地の敷地の大半で0.5～3.0m未満の浸水が想定されるが、区画整理事業後は0～1.5mの浸水想定になる」と整理され、また

「区画整理事業で行う造成に加え、建築時の整地などの外構工事により浸水対策を講じることで、安全性の確保は可能である」と記されています。

市民に向けての広報としては、11月発行の公共施設再編NWES24号に、

「2018年1月に、境川水系の洪水浸水想定区域図が公表されたのは、2015年の水防法改正で、『想定し得る最大規模の降雨による洪水浸水想定区域を表示して、避難体制等の充実・強化を図るようになった』ことを受けたものである。深沢の行政

施設用地では0～3.0 m未満の浸水が想定されるが、造成後は0～1.5m程度になる」という説明が掲載されています。

今回の質問では、情報提供について度々問題にしていますが、洪水浸水想定に関するこうした説明では、市民の理解を促すものとして、行政の説明責任を果たす上で十分でしょうか。

水防法の改正の趣旨が、多発する浸水被害への対応を図るため、ハード・ソフト両面からの対策を推進しようとするものであり、「想定外をなくす」ために、洪水に係る浸水想定区域についても、想定しうる最大規模の降雨を前提とした区域に拡充させたことへの理解を促す必要があると思います。

河川整備・洪水防御計画の基準となる計画規模の降雨と想定最大規模の降雨のそれぞれに対する洪水浸水想定については述べられています。しかし、その想定される浸水リスクへのハード・ソフトの対策については、造成・整地や雨水貯留施設の整備方針を述べるだけでは、「最大規模の降雨による浸水の想定」が意味することがなかなか伝わらないのではないのでしょうか。国交省の考え方がわかるという意味で国交省が挙げている対策を深沢地域整備事業用地で取り得る対策とともに整理して示す必要もあると思います。いかがですか。

◎齋藤行政経営部長 今後、災害リスクとその対応について、公共施設再編ニュース、広報かまくら等におきましても、本庁舎等整備委員会での検討の経過や今後の対策について、詳しくお知らせしていきたいと考えます。

◆保坂 今回の質問はこの後の2つの質問とつながっているので次にいきます。「想定最大規模の降雨による浸水を防ぐために、区画整理事業で周辺道路に高さをあわせた造成を行い、建築時には整地などの外構工事を行う」と市は説明しています。これを受けて、造成や整地の費用を考えると、深沢の行政施設用地での本庁舎建設はとてつもないコストがかかると心配し、憤る声が上がっています。区画整理事業での造成については、保留地処分益によって賄われ、市庁舎建設費への上乗せにはならないことを丁寧に説明する必要があります。

しかし、深沢地域整備事業が、藤沢市・村岡地区との一体施行で3県市の合意形成が整いつつあるという状況においてはどのようなのでしょうか。鎌倉市は法律上、市域をまたがる土地区画整理事業の施行者にはなれないということです。そうした一体施行の場合も、鎌倉側の区画整理から生ずる保留地処分益は、鎌倉市単独施行と同様に、造成費も含め深沢地域整備の費用として活用される、ということでよいのでしょうか。大変気になるところですので、伺います。

◎前田まちづくり計画部長 両市一体施行の土地区画整理事業の場合、国の事業認可は1つの事業として受けることとなりますが、事業収支につきましては、鎌倉市側、藤沢市側、それぞれ工区ごとに区分されて策定していくこととなります。鎌倉側の工区で発生します保留地の処分等による資金につきましては、鎌倉市側の造成費を含む工事費とか、新駅整備にかかる本市負担分の経費に充当することが可能です。

◆保坂 村岡地区との一体施行という方向性においても、造成に係る費用が、土地区画整理事業の保留地処分益で賄われる可能性は減じていないということを確認しました。ただ、建築時における整地の方は建設コストに上乘せされると考えておりますので、コストのことを楽観視しているわけではありません。

最後の質問は、再び深沢行政施設用地の災害リスクの捉え方についてです。

第4回の本庁舎等整備委員会では、新たに加わった関根委員が、深沢の災害危険性について所見を述べました。深沢についての直接的な所見というよりは、学者らしく、正確を期して言葉を選んだ内容でしたが、私は次の2点が示唆的である感じました。

第1点は、「最大級の外力を念頭に対策を講じると経済的にも環境的にもとんでもない構造物をつくることになってしまう。想定災害には対策の基準がない。想定災害とこれまでの被災データの間どこに対策の対象を設定するかが問題である。」という指摘です。経済的にも環境的にも負いきれない負担となる、というのは、東日本大震災後の東北の沿岸部で津波防御の巨大な堤防を築くべきかどうかの問題になっていることや、首都圏、近畿圏の5河川の下流部で整備計画がつくられているスーパー堤防を思い起こすと容易に理解できます。1/1000超過確率の降雨に対応しようとして川幅を広げる工事をするのは現実的ではないということでもあります。

第2点は、実は委員はこちらの方を先に述べられたのですが、2015年9月の鬼怒川の堤防決壊で常総市で病院が被害にあったことに触れて、「病院、市役所、警察、消防はできる限り被災リスクの小さいところに置くべきだ」と言われたことです。これは想定最大規模の降雨量への防御的なハード対応を過剰にすべきではないという意味に取れる第1点の指摘と矛盾しているようでいて、していません。

想定最大規模の降雨による洪水浸水のリスクへの対策は、ソフト対策としては洪水予報の的確な伝達、避難場所・避難経路の整備、要援護者対応などの避難確保がありますが、本来的には町づくりや住まい方を工夫することによって、水害に強い地域づくりを進めていくことが望ましいのだということではないでしょうか。

深沢地域整備事業用地のような被災リスクのあるところに市役所を移転させるには、しかるべき理由を示す必要があると思います。行政経営部長と市長の両方に伺います。いかがでしょうか。

◎齋藤行政経営部長 災害リスクが全くない場所は存在しません。災害にどう対処できるかが重要だと考えます。深沢地域は人口重心的に本市の中心的位置にあることから、災害発生後の対応、復旧の拠点として適しているものと考えます。本庁舎と消防本部が近接し、災害対策本部と体育館・グラウンドが近接し、受援力の強化が図れ、防災力も高まると考えます。

◎松尾市長 全体として安全なまちづくりに資する本庁舎の役割が担えるようにしていきたい、そのことについて市民のご理解を得られるようにしていきたいと考えます。

◆保坂 水害に強いまちづくりということで見解を伺いましたが、まだまだ課題があるということを示し上げて質問を終わります。