

尾道市役所本庁舎の建替問題に関する報告書作成にあたって

平成25年12月に私たちは、尾道市がすすめようとしている市役所本庁舎の新築建替えについて疑問を抱きました。それは、市民が全く知らぬ間にこつ然と浮上した計画であり、尾道市の戦後を代表するモダニズム建築（建築家・増田友也設計）を耐震改修することで、「尾道が歴史文化都市として、この建築物を資産として次代に引き継ぐことの重要性」と共に「建築費の大幅な縮減による財政的負担の軽減が可能」となることが明確です。

にもかかわらず、なぜ、尾道市役所本庁舎と耐震性能が未調査の公会堂まで解体して、巨費を投じて市庁舎を新築しようとするのかという素朴な疑問でした。

私たちは2年間にわたり、尾道市の動向、特に市長発言、市庁舎整備検討委員会の議事録、広報おのみちを使った市民向けに発信された情報の真偽等について注視し、建築史、建築、建築耐震工学、基礎・地盤工学、コンクリート工学等、各分野の専門家、京都大学増田研究室OBとの連携とアドバイスにより、客観的なデータに裏付けられた判断をもとに下記の報告書（要約）をまとめました。

私たちは、この報告書を尾道市民に公開すべき義務があると判断いたします。

平成28年1月1日

尾道の将来を考える会

末永 航（美術史家・広島女学院大学教授/尾道市民）

岡河 貢（建築家・工学博士・広島大学大学院准教授/尾道市民）

西河哲也（地域プランナー・東京工業大学非常勤講師/尾道市民）

大崎義男（特別非営利活動法人理事長/尾道市民）

尾道市が市民向けに発信した情報の誤り

1) 第1回尾道市庁舎整備検討委員会(平成25年7月5日)に提出された資料には、市庁舎本館(5,000m²)の一坪(3.3m²)当りの耐震改修費が概算**183万円~212万円**と記載されています。**この耐震改修費は実際にはあり得ない高額な工事費です。**我々の試算では、**耐震補強と機能改修を合わせた耐震改修の工事費は、一坪当り概算44.3万円**となります。尾道市が計画している市庁舎新築工事費、一坪当り概算**156万円**に比べても大幅に工事費を少なくできます。

【情報の誤りである根拠】

具体的な耐震改修の事例を見れば、一目瞭然。増田友也設計の市庁舎本館(5,000m²)と公会堂の歴史的文化的価値が各委員に認識されていない中、新築より高い耐震改修費をデータとして提示されると、検討委員会の委員の大半が「新築すべし」との意見に誘導される可能性が高いと思われる。

A. きらめきプラザ(2005年6月)・・・一坪あたり40万円

旧国立岡山病院(1960年竣工)の建物(20,816m²)を耐震補強・全面リニューアルの用途変更。

B. 広島県府中市庁舎(2014年5月)・・・一坪あたり22万円

Is値=0.15の市庁舎(1974年竣工、6,000m²)を耐震補強(約4億円)で、2014年5月にIs値=0.675の耐震補強。

C. 鳥取県庁舎(2011年11月)・・・一坪あたり28.4万円

鳥取県庁(1962年竣工)の建物(26,373m²)をレトロフィット免震とブレースの耐震補強、外壁補修でリニューアル。

2) 平成26年広報おのみち4月号に掲載した尾道市の情報「耐震改修を行っても耐用年数は伸びない」「耐震改修をしてもすぐまたメンテナンス(補修)が必要となるから耐震改修は二重投資となる」は、**これは誤った情報です。耐震補強と適切なコンクリート劣化の補修により耐用年数は伸びます。**

【情報の誤りである根拠】

「建築物は、構造安全性確保のための『耐震補強』と劣化の低減・回復のための『補修』の二つ行うことで耐震性能の向上と長寿命化が可能になる。本庁舎のような50年以上経った建物でも、適切な処置により更に数十年も寿命を延ばした建物の事例はたくさんある。(広島大学大学院工学研究院建築材料学の専門家)」という定説と、その事実さえも無視している。平成25年6月14日の安倍内閣の閣議決定を受け、同年11月に策定した「インフラ長寿命化基本計画」の前提となる耐震改修による耐用年数の延長(文部科学省の第1回学校施設の長寿命化改修に係る手引検討委員会に提出された野口貴文東京大学教授の資料「高経年化した建築物でも現在の技術によって再生は可能」を参照)をも、尾道市はすべて否定することを意味する。

* 「耐震改修」とは、地震に対する安全性の向上を目的として、増築、改築、修繕、模様替若しくは一部の除却又は敷地の整備をすることをいう(建築物の耐震改修の促進に関する法律)。

3) 平成27年広報おのみち3月号で、尾道市は平成25年度の公会堂が「低い利用状況」と記載。**これは誤った情報です。公会堂利用率は市内の全ホールの中で最も高いのです。**

【情報の誤りである根拠】

平成26年度の文化ホール運営委員会で発表された当時の担当部署・文化施設課の年度報告書では、稼働率52.4%と市内6ホール中で一番使用率が高いことが記載されている。調査の結果、尾道市は市民が無料で使用した利用率を差し引き、有料の利用率だけをカウントして発表している。

4) 平成27年広報おのみち3月号で、尾道市は「耐震改修では、耐震壁等により部屋が分断され、非常に使いにくい状況(住民サービスの低下)」と記載されています。**これは誤った情報です。市庁舎本館をバットレスで耐震補強すれば、耐震壁の使用はなくなり、部屋が分断され住民サービスの低下となることはありません。**

【情報の誤りである根拠】

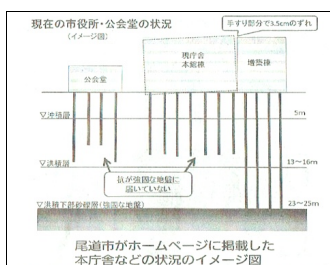
尾道市庁舎整備検討委員会に提出された市庁舎本館の第1次耐震診断によるIs値(構造耐震判定指標)で表された各階の耐震性能とコンクリート劣化の状況を前提とすると、広島大学大学院建築耐震工学の専門家は、尾道市が要求する耐震性能(Is=0.9)を満たすためには、耐震ブレース(耐震壁など)を採用した場合は南北方向に4-6カ所を追加するだけで十分であると結論づける。また通常の業務に支障なく工事が行えるようにするためには、耐震ブレースを使用しないバットレス補強が可能であることも明言している。

バットレス(Buttress)とは、建物の壁に加わる横方向の力に対して、転倒を防ぐために壁から突き出した状態の補強用の構造物。平たく言えば、つかい棒の役目をする構造物。

5) 平成27年3月末にはわかっていた市庁舎新築予定地の地質調査の結果が、7ヶ月後の10月の市議会予算委員会の要請により、初めて公表されました。それは震度6強の地震により「液状化の可能性」があるというもの。尾道市は「設計や工法決定のための内部的な資料」として公開しなかった説明しています。液状化の可能性に対して、平谷市長は「固い岩盤まで杭を打ち免震も施す」ので絶対大丈夫と11月4日に公会堂別館で開いた市政報告会で発言(中国新聞尾三版11月8日)。**これは誤った情報です。液状化は免震や単に固い岩盤に杭を打つだけでは解決しません。高額で強健な杭と液状化防止対策が必要です。**

【情報の誤りである根拠】

新築に採用される免震工法は、液状化の影響を受け易い。液状化防止工事をしなければ、免震装置は致命的なダメージにより、その機能を発揮できない。また一般的な杭を岩盤に打込んでも液状化により杭が折れ、建物が倒壊してしまう可能性が大きい。そのため、高価で強健な杭やコンクリート壁等による液状化対策や液状化防止工事が必要となり、工事費がさらに高額となる。市議会にすみやかに明確に報告する義務があると考えるのが一般的だ。



6) 平成27年10月21日、尾道市は市のホームページに掲載した「市庁舎の建替えQ&A」で、市庁舎本館部分の「杭が強固な地盤に届いていない」が、本館西側の「増築棟の杭は23mから25mの強固な地盤に届いている」とし、そのために本館の東側が沈下し、西側が3.5cm浮き上がった(不同沈下)という事実とは全く異なったイメージ図を掲載し、市庁舎新築の正当性を誘導しました。

これは完全に誤った情報です。現実に存在しない根拠ない情報を尾道市が市のホームページで発信したという責任は重大です。

【情報の誤りである根拠】

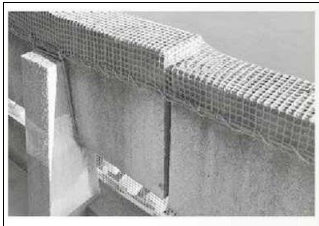
不同沈下とは基礎や構造物が傾いて沈下すること。不同沈下がある一定量を超えると基礎・壁・梁などにクラックが発

生し、ドアや建具の開閉不良、建物の傾斜などの障害が出るが、市庁舎本館にはそれは見られない。可能性があるとするならば、現実には強固な地盤に届く杭を打っている増築棟が沈んでいるとしか考えざるを得ない。この虚偽のイメージ図が庁内部でも問題となったようで10月26日その記事は削除された。(左側が市庁舎本館で右側が増築棟)

7) 平成27年10月21日、尾道市は市のホームページに根拠のない不適切な情報を掲載し、その一週間後の26日に誤解を招く不適切なものと削除したにもかかわらず、平谷市長は、11月4日尾道市公会堂別館で行われた市政報告会で、ホームページから削除されたその不適切なイメージ図を使って、市民が重大な関心をもつ液状化問題について説明されていたことが判明しました。(中国新聞11月8日の尾三版に写真入りで掲載) **不適切な情報と市自らが判断し、削除したイラスト図を再び使用した市長説明に、液状化問題に市民の誤解を招く可能性は否定できません。**

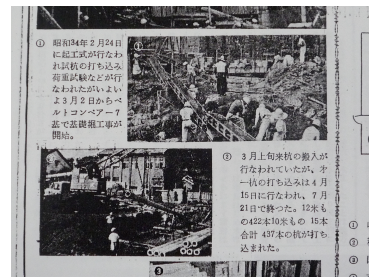


8) 平成27年の広報おのみち11月号で、「市庁舎本館と増築棟の手すりが最大で3.5cmずれています。本館棟や公会堂は、50年以上前の工法で建てられているため、建物を支える杭は強固な地盤に届いていません。新庁舎では、強固な地盤まで杭を設置することで、安全安心な建物にすることができます。」と市民にアピールしました。巧妙な手口で本庁舎の杭打ちが不完全であるかのような誤解と印象を与え、市庁舎新築に誘導しています。これは情報操作だと言われても否定できないでしょう。



【情報の誤りである根拠】

昭和35年4月5日の『尾道市政だより』によれば、尾道市庁舎本館(1960年築)は、12メートルの杭を422本、10メートルの杭を15本、計437本もの杭を打ち込んだとある。当時の写真をみると、この杭は明らかにコンクリート製だ。また公会堂(1963年築)の場合は、『広報おのみち』(1963.3.15)「公会堂建設の歩み」に「埋立地に第1号のコンクリートクイを打ち込む」とあり、やはりコンクリートの杭が使われている。1960年当時の工法では、5000㎡の本館を支えるため437本もの多くの杭を打込むことで、それに見合った浅い支持層まで到達すれば問題はない。その結果は論より証拠で、現状の杭が打たれた本数と深さは十分なものと考えられる。もし杭が足らず、深さが不足であれば、建物は完成後すぐに沈下し始めたはずだ。1970年代に入り、杭打ちの工法が変わってきた。より深い強固な支持地盤に太い杭を打込む技術が開発され、その分杭の本数を極端に減らすことができた。市庁舎本館に比べ、2,500㎡の増築棟は、市の発表によれば23m~25mの深さまで打込まれた12本の杭が建物を支えているのだ。1960年当時の工法で打たれた膨大な杭で支えられた尾道市庁舎本館と公会堂は、50年を越える長期にわたり、まったく地盤沈下していない。広島大学の地盤・建築基礎工学の専門家は、このことが「400本を越える杭が建物の荷重を十二分に支えている証拠」であり、「建設後55年を経過した現在では、地盤が踏み固まっている可能性が高い」と話している。ちなみに地盤を踏み固めることが、液状化を防止する方法の一つと考えられている。



9) 平成27年の広報おのみち12月号で、市庁舎の整備に関する情報BOXで、またしても「耐震改修しても建物寿命は延びない」「合併特例債は、普通交付税措置されるので、市の負担が大きく軽減される」等々の情報を市民に流しました。これは誤った情報です。**適切な耐震改修により建物の耐用年数は延びます。(このことは2)で説明済み。)** また合

併特例債はリスクをもった借金で、財政を圧迫する可能性があります。

【情報の誤りである根拠】

市庁舎新築あるいは耐震改修にも適用可能な合併特例債とは、地方交付税の中に組み込まれるもの。平成27年8月尾道市財務課の提出の今後の財政推計によると地方交付税は昨年度比較で2015年度が0.3億円、2016年度が9.2億円、2017年度が12.4億円、2018年が11.2億円、2019年度が13.8億円、2020年度が14.4億円それぞれ減少している。6年間だけの総額をみても61.3億円の減少となる。また平成26年3月に作成された第6次尾道市行財政改革大綱でも「平成27年度から、普通交付税の合併算定替の特例期間の終了に伴い、交付税が段階的に削減され、最終的に単年度で約32億円が削減されると見込まれている」と明記されている。合併特例債により実質的に普通交付税が純増することは保障されていない(日本開発銀行地域企画部2013年11月「合併市町村が直面する財政上の課題」)中で、財政運営の大きな重しになる可能性が大きいのである。また尾道市は高齢化少子化による急速な人口減、それに伴う地域経済の縮小と市の歳入の減額、今後発生する尾道市が所有する公共施設の老朽化による膨大なメンテナンス費用がさらに財政を圧迫する。NHKクローズアップ現代「平成の大合併 夢はいずこへ」(平成26年4月30日放送)では、合併特例債を活用した兵庫県篠山市など多くの自治体が財政の危機的状態となった事例を紹介した。

10)平成27年12月市議会で、平谷尾道市長は議員の液状化問題の質問に「想定範囲内で何の問題もない」とし、依然として安心安全な海辺の防災拠点として現庁舎の1.7倍の市庁舎新築を目指しています。この市長発言は完ぺきな誤りです。想定範囲内であるならば、なぜ震度6強の地震から市民の生命を守る具体的諸策を打ち出さないのでしょうか。津波が襲ってくる海辺の市庁舎に避難する市民が果たしてどのくらい居るのでしょうか。

【情報の誤りである根拠】

実は市が想定する震度6強による液状化に対応するには、想定外の高額な建設費が必要となるだけでなく、仮に尾道の歴史的風致地区に液状化の可能性がなかったとしても、市民の生命の危険と家屋の甚大な被害が予想される。平谷市長は12月市議会の液状化に対する一般質問に対して「民間の液状化の可能性については、それぞれが対応するように注意を喚起する。」と答弁されている。この発言は、巨額の税金を市庁舎新築では使うが、民間のことは民間で市民自ら解決するよという意味に聞こえてくる。

私たちが調査の過程で発見した尾道市政だより(昭和35年4月5日/尾道市中央図書館蔵)に掲載された市庁舎落成への寄稿文をご紹介します。

「尾道市廳舎の建築的特質」

京都大学建築学教室 増田友也

凡そ建築についての評価は、次のような三つの観点から行われるのが普通であります。

即ち機能的な観点構造的な観点、それから美的な観点であります。そこで尾道市庁舎についての建築的特質もこの三つの観点から摘記して見たいと思います。

一、機能計画的特質

本建築の平面計画は戦前にはその例を見なかったところの所謂コアシステム(核組織)に拠っている。その間取りにおいて、交通、配管など建物内の主要な血脈的部分が人間の身体と同じようにすべて平面の中心に納まっている。従ってコア、システムのもついろいろな特質、例えば配管や空間の単純さ、したがってその経済性、合理性などこの案はすべて



持っている。しかもそれをもっとも純粋な形でもっている。

例えば第二階の平面を見ると四八米×一八米（二六一坪）の全床面がコアを中心にもつ一室である。このように単純明快な平面をもつ建物はいまだ嘗てないのであります。

二、構造的特質

このコア、システムは、本来建物を有機体と見なす考え方にはじまるものであります。この場合建物は、あたかも人体とか樹木のような組織と構造をもつものであります。

従って上記の血脈のほかに、この建物人体の骨格のように、また大樹の軀間のように大地からまっすぐ立ち立っているたくましい筋骨が必要なのであります。単に必要なばかりでなく、そのバックボーンに当たる部分には当然甚だ高い強さが要求されましよう。

そこでコンクリートには一平方糎当り二五〇珎以上の強さと云う注文がつけられ、そのほかにも尾道市としては、おそらく前例のない程の高性能の施工が要請されているのです。

一方このような機能的な設計によって資材所要量がかなり軽減されていることは云うまでもありません。

三、美的特質

この建物の美しさについては、当地の新聞その他にしばしば報道されていますから、も早や贅言を要しないところでありましよう。

コア、システムの採用によって、あたかも五重塔と同じように、その外部に現れる肢態が明らかに分節化し、甚だ軽妙な印象を与え、それが鉄筋コンクリートの打放し仕上げと相まって伝統的な日本的性格を強く打ち出しているのであります。

この建物があのだ大な厳島神社と対比し得る記念的建築物になるように、設計者は衷心から祈っているのであります。



2014年2月、日本建築学会中国支部は「尾道市庁舎本館と公会堂の保存・活用に関する要望書」、日本建築学会中国支部 建築歴史意匠委員会は「尾道市庁舎本館と公会堂についての見解」を尾道市長宛に提出している。また著名な全国誌「CASA BURTUS」(完全保存版 平成27年7月発刊)では、「今すぐ重要文化財にしたいモダニズム建築88選」に尾道市庁舎本館と公会堂が選ばれている。

以上

私たち「尾道の将来を考える会」は、
尾道市民のプラットフォームの活動を支援いたします。

