

2 現庁舎が抱える課題 ～ 防災機能の確保 ～

(1) 耐震化の緊急性

平成 7 年 1 月の阪神・淡路大震災をはじめ、平成 16 年 10 月の新潟県中越地震や平成 17 年 3 月の福岡県西方沖地震など、これまで発生の可能性は低いといわれていた地域において大地震が発生したことにより、「わが国においては、地震がいつどこで発生してもおかしくない状況にある。」という事実の再認識を迫られ、地震等の防災対策を見直すことが我が国全体の急務となりました。

このことから、平成 17 年 9 月に国の中央防災会議において、「建築物の耐震化緊急対策方針」が決定され、地方公共団体の庁舎をはじめ公共建築物等の耐震化の促進に強力に取り組むこととされました。

本年 6 月 14 日の岩手・宮城内陸地震は記憶に新しいところですが、この地震についても、これまで大地震の発生が想定されていなかった地域で発生したものです。

最近の主な地震の発生状況（平成 7 年以降）

発生日	地震名	最大震度	主な被災地	死者 行方不明者
H 7. 1. 17	兵庫県南部地震（阪神・淡路大震災）	震度 7	兵庫県	6,437人
H12. 7. 1	新島・神津島近海地震	震度 6 弱	東京都	1人
H12.10. 6	鳥取県西部地震	震度 6 強	鳥取県	
H13. 3. 24	芸予地震	震度 6 弱	広島県	2人
H15. 5. 26	三陸南地震	震度 6 弱	宮城県	
H15. 7. 26	宮城県北部地震	震度 6 弱	宮城県	-
H15. 9. 26	十勝沖地震	震度 6 弱	北海道	2人
H16.10.23	新潟県中越地震	震度 7	新潟県	67人
H17. 3. 20	福岡県西方沖地震	震度 6 弱	福岡県	1人
H17. 8. 16	宮城県南部地震	震度 6 弱	宮城県	-
H19. 3. 25	能登半島地震	震度 6 強	石川県	1人
H19. 7. 16	新潟県中越沖地震	震度 6 強	新潟県	14人
H20. 6. 14	岩手・宮城内陸地震	震度 6 強	岩手県 宮城県	22人

「建築物の耐震化緊急対策方針」(平成17年9月 中央防災会議決定)

2. 緊急対策の方針

(3) 公共建築物等の耐震化

・・・国及び地方公共団体等の庁舎では被害情報収集や災害対策指示が行われるなど、多くの公共建築物等が災害時には応急活動の拠点として活用される。このため、平常時の利用者の安全確保だけでなく、災害時の拠点施設としての機能確保の観点からも公共建築物等の耐震性確保が求められているとの認識のもと、強力な公共建築物等の耐震化の促進に取り組む。

(2) 長崎県における地震の想定

本県では、平成17年4月に地震の専門家等からなる「長崎県地震発生想定委員会」を設置し、県内に被害を及ぼす地震の震源となる恐れのある活断層の選定、及びその震源特性の評価を行い、震度、被災範囲、津波発生の可能性等についての検討が行われ、平成18年2月に、県内に被害を及ぼす地震動の想定などの検討結果が取りまとめられました。

それによると、県内の活断層で最大の規模が予測されるのは、全国の主要な活断層の中でも発生の確率が高いといわれている雲仙地溝南縁断層帯の東部、西部が連動する場合で、島原半島、諫早・大村地区で震度5強～震度6強、長崎・西彼半島南部で震度4～震度6強が予測され、一部、地盤が軟弱な場所では震度7となるとされています。

(3) 現庁舎の耐震性の問題

本県においては、平成16年度に県庁舎、平成19年度に警察本部庁舎の耐震診断調査を実施しました。

その調査の結果、構造耐震指標(Ⅰs値)は、県庁舎が0.06～0.273、警察本部庁舎が0.16～0.54でした。

国の「特定建築物の耐震診断及び耐震改修に関する指針」(平成7年建設省告示第2089号)によると、Ⅰs値が0.3未満の場合は「地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性が高い」、0.3以上0.6未満の場合は「地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性がある」、0.6以上の場合は「地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又

は崩壊する危険性が低い」とされており、県庁舎及び警察本部庁舎は、震度6強の地震に対して倒壊又は崩壊する危険性が高いことが判明しました。特に、県庁舎や警察本部庁舎等の防災拠点（特に重要な施設）や災害拠点の病院等の施設については、0.9以上が求められています。

しかも、県庁舎については、6階と時計塔部分が、警察本部庁舎については、その約3分の1にあたる旧館東側が、耐震改修が困難であり、取り壊す必要があるとの結果が出され、地震に対しての脆弱性が明らかになりました。

耐震診断調査の結果

1 耐震診断調査の概要

調査の時期

- ・ 県庁舎 平成16年度
- ・ 警察本部庁舎 平成19年度

調査方法

(ア) 現場調査

- ・ 建物から採取したコンクリートコアによるコンクリート圧縮強度試験、中性化試験
- ・ 目視等による建物の外観、内観、不同沈下状況調査

(イ) 図面及び現場調査結果による耐震性能判定

2 耐震診断調査の結果

耐震診断判定日

- ・ 県庁舎 平成16年10月29日
- ・ 警察本部庁舎 平成20年2月22日

判定人 (社)長崎県建築設計事務所協会 耐震判定委員会

区分	部位	Is値	判定結果 (耐震補強)
県庁舎	本館1～5階	0.273	必要
	本館6階	0.06	困難
	第1別館	0.270	必要
	時計塔	-	困難
警察本部	旧館東側	0.16	困難
	旧館東側別館	0.54	必要
	旧館西側	0.36	必要
	新館	0.46	必要

「I s 値」とは

耐震性能は、I s 値 = 「構造耐震指標」で表され、この数値が大きいほど耐震性が高いとされています。一般的には、震度 6 強から 7 程度の規模の大地震発生時に安全であると考えられているレベルが 0.6 に設定されています。

おおよその目安で 0.6 以上あれば倒壊等の危険性は低いということであり、それを下回った場合は、倒壊する危険性があると判断されます。

なお、防災拠点（特に重要な施設）や災害拠点の病院等の施設については、0.9 以上がもとめられています。

〔I s 値の基準値〕（「特定建築物の耐震診断及び耐震改修に関する指針」国土交通省）

・ 0.3 未満の場合

地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性が高い。

・ 0.3 以上 0.6 未満の場合

地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性がある。

・ 0.6 以上の場合

地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性が低い。

〔耐震安全性の目標〕（「官庁施設の総合耐震計画基準」国土交通省）

・ 類（一般建築物） 0.6 以上

・ 類（学校施設等避難施設、防災拠点） 0.75 以上

・ 類（防災拠点（特に重要な施設） 災害拠点の病院等） 0.9 以上

〔耐震診断調査の状況〕



コンクリートコア抜き



採取されたコア

耐震改修が困難とされる箇所

〔県庁舎〕



〔警察本部庁舎〕



(4) 地震災害発生時における防災拠点施設としての県庁舎等の役割

県庁舎及び警察本部庁舎は、不特定多数の利用者が見込まれるほか、災害発生時には県の災害対策本部を設置し、県においては、情報の収集・連絡、自衛隊への災害派遣要請、食料・飲料水・燃料等の確保・供給など、警察本部においては、被災者の捜索、救出・救助や地域住民の避難誘導などの初動・応急対策はもちろん、復旧・復興対策に至るまで県の各部局が一体となって推進する施設であり、防災拠点として極めて重要な役割を担っています。

また、県議会においても、適時に会議を開催し、被害状況の調査や予算措置を含めた復旧対策についての審議を行うほか、県と一体となって激甚災害の指定など早急な復旧対策に関する政府等への要望活動を行います。

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災における状況をみた場合、午前5時46分に地震が発生し、その約1時間後の午前7時に、兵庫県が、県庁内に災害対策基本法第23条に基づく災害対策本部を設置し、同8時20分、第1回災害対策本部会議を開催しました。この会議では、被災状況等災害情報の全体的な掌握に全力をあげ、人命救助に全力を尽くすことを関係諸機関に要請し、地域防災計画に従って、各部において迅速に必要な対策を行うことを決定しました。

その後、午前10時に、兵庫県知事が、陸上自衛隊に派遣を要請し、併せて消防庁に対しても他府県消防の応援を要請しました。さらに、午後1時半頃には、知事自らが県の防災用ヘリコプターに搭乗し、上空から被害状況の全容の把握に努めました。

また、兵庫県警察本部においては、地震発生後の約30分後の午前6時15分に県警本部長を長とする兵庫県警察災害警備本部を設置し、被害の実態把握、被災者の救出・救助、警察官による交通規制を指示するとともに、火災・家屋倒壊により甚大な人的被害がでている地域へ部隊を投入して救出・救護にあたりました。

この地震災害時において、県職員は、自らの被災や公共交通機関の途絶等により、県庁舎への出勤に困難を極めましたが、地震当日の午後2時ま

で本庁職員約3,000人の約2割が出勤し、3日後には7割、さらに、5日後には全職員が出勤し、県庁舎で災害対応にあたっています。

このように多くの職員が災害対策を行うにあたっては、職員が適切な災害対策を講じるための膨大な作業を行うスペースが必要となりますが、幸いにも、県庁舎が大きな被害を受けなかったために、多岐にわたる初動・応急対策を適切に行うことができ、その後の48,300戸に及ぶ仮設住宅の用地確保や建設などとともに、被災者の生活再建等の支援など約1兆6,300億円にものぼる復旧・復興対策の実施が可能となりました。仮に、県庁舎が倒壊していれば、このような対応は不可能であったと考えられます。

一方で、災害対策本部では、地震発生直後から被災状況等災害情報の把握が行われましたが、通信回線の途絶や電気設備の故障などの原因もあり、災害情報の全体把握が極めて困難となりました。

まず、通信回線の輻輳、通信設備の故障等のため、発信がほとんどできなくなり、また、消防庁行政無線が当日の午後7時まで停止したほか、他の通信装置についても、事務室の機器等が散乱する中で、使用を試みることのできる状態ではないなど、関係機関との連絡・調整が極めて困難な状況となりました。

また、県庁本庁舎では、地震発生と同時に関西電力からの電力供給がストップし、自家発電に切り替えられましたが、断水等により冷却水の供給が途絶え発電機が停止したため、午前7時50分から4時間にわたり災害対策本部が置かれた庁舎が停電し、災害対策の指揮をとる災害対策本部ではテレビ等の映像も得られないなど、十分な活動体制が整わない事態が生じました。とりわけ、災害対策本部室では、ほとんどの窓ガラスが割れ、真っ暗なか非常灯が灯るだけの状態となり、また、消防交通安全課では、隣室との間仕切りとなっていた書類ロッカーが倒壊し廊下との壁を破り、執務机等が折り重なるなど足の踏み場がなく、部屋のドアが開かなかったために職員が壁の裂け目から入室する状況にありました。

このようなことから、庁舎そのものの倒壊を免れた場合であっても、通

信設備、電源設備等の設備機器や家具・内装などが破損した場合は、適切な災害情報収集や関係機関との連絡調整ができなくなるなど、災害対策に多大な支障をきたすこととなります。

なお、この地震による被害状況は、死者6,434人、行方不明者3人、負傷者43,792人、住家被害639,686棟、火災被害7,574棟と、未曾有の被害をもたらしました。

阪神・淡路大震災の事例からもわかるように、県庁舎や警察本部庁舎は、地震災害発生時における防災拠点施設として、極めて重要な役割を担っており、この県庁舎や警察本部庁舎が地震により被害を受けた場合は、多くの犠牲者を生じさせるばかりでなく、災害応急対策等の実施に重大な支障をきたし、その結果として防ぐことができたであろう二次災害の発生等を招く恐れがあります。

このように、災害対策を円滑に実施し、住民の生命、身体、財産を保護するため、県庁舎と警察本部庁舎の耐震性の確保と災害時の防災拠点施設としての適切な機能整備は、放置できない重要な問題です。

地震発生時に県（災害対策本部）が果たすべき責務

：3時間以内に業務開始する活動内容

区 分		具 体 的 な 活 動 内 容
初動・ 応急対策	地震発生時	職員の参集動員 災害警戒本部又は災害対策本部の設置
	情報の収集・ 連絡	災害対策本部会議の開催 県・市町・防災関係機関との通信手段の確保 防災ヘリ・県警ヘリによる情報収集 自衛隊・海上保安部等からの情報収集 被害状況の市町からの受理、国への報告 市町災害対策本部からの被害情報の収集、応援要請の受理 気象情報等の収集 ライフラインに関する情報の収集 広報活動の実施
	災害応急体制 の整備	自衛隊への災害派遣要請 自衛隊、海保、国土交通省等の連絡調整要員の受け入れ 広域応援の要請 保健医療従事者の確保、日赤、大学病院、他県等への派遣要請 緊急輸送体制の確保

初動・ 応急対策	人命救助・ 救急医療・ 消火活動	人命救助に関する自衛隊、消防機関との調整 消防機関、消防団への救助活動、消火活動の要請 自衛隊の災害派遣部隊、消防等の広域応援部隊等の受け入れ体制の整備 救護所、避難所救護センターの設置、保健医療活動従事者の確保 危険物災害応急対策 被災者の捜索・救助
	避難活動・ 生活支援活動	火災延焼等の危険回避のための避難誘導指示 避難所の設置（市町村と共同で実施） ・危険地帯についての警戒区域の設定の調整 ・災害救助法の迅速な適用のための緊急報告
	保健衛生・ 社会秩序の 維持	<ul style="list-style-type: none"> ・食料、生活必需物資、飲料水、燃料等の確保、供給 ・廃棄物処理対策 ・応急仮設住宅の設置、入居者の認定についての指導、助言 ・保健師等による被災者の健康管理 ・医薬品等の確保、供給 ・防疫活動の実施 ・災害応急対策実施のための人員、資機材、生活必需物資輸送のための輸送手段の確保 ・交通規制の実施 ・災害時要援護者、社会福祉施設等に対する対策 ・文教施設の応急復旧対策、応急教育の実施
	ライフライン の復旧・二次 災害防止	<ul style="list-style-type: none"> ・災害の拡大防止と交通路確保等のための障害物の除去 ・被災建築物の応急危険度判定による二次災害の防止 ・公共施設等の応急復旧による被害拡大の防止 ・ライフラインの復旧（上下水道・電気・ガス・通信等、実施主体はライフライン事業者）
	そ の 他	<ul style="list-style-type: none"> ・災害ボランティアセンターの設置、ボランティアの受け入れ
復 旧 ・ 復 興 対 策	<ul style="list-style-type: none"> ・災害復旧事業 ・職業安定対策 ・税の徴収猶予、減免 ・社会保険に関する徴収猶予、減免、特例措置 ・地域医療の確保 ・民生安定のための融資制度等の運用 ・義援金の募集、配分、義援物資の受け入れ ・被災者の生活再建等の支援 ・激甚災害、局地激甚災害の指定による復旧対策 	

3 課題の検証

これまで述べたように、現在の県庁舎及び警察本部庁舎の抱える課題について、様々な観点から整理・検討を行いました。

その結果、

現在の庁舎は、県庁舎が建設後55年、警察本部庁舎が53年を経過し、老朽化、狭隘化、分散化が著しく進行しており、執務室が部局ごとに集約されていないことなどによる業務執行上の課題をはじめ、来庁者にわかりづらい執務室の配置、来庁者駐車場の不足、施設や設備の老朽化に伴う多額の改修費、県議会の運営への影響など、様々な課題を抱えており、これらの課題は、県民への行政サービスの向上や行政の効率的な運営を図るうえで解決しなければならない課題です。

かねてより、現庁舎の老朽化、狭隘化、分散化等に伴い、整備の必要が指摘される中、県議会においては、昭和46年以降、「県庁舎建設特別委員会」等が設置されるなど活発な議論が行われ、また、県においても、平成元年に県庁舎建設の財源に充てることを目的として「長崎県県庁舎建設整備基金」を創設したほか、平成6年には民間有識者などからなる「長崎県県庁舎建設懇談会」を設置し、県庁舎整備に関する具体的な検討を行ってきました。さらに、県議会においては、平成8年に「県庁舎建設特別委員会」が再び設置されて活発な議論が重ねられ、このような経過を踏まえ、平成9年に前知事が、「新県庁舎の建設場所は、長崎魚市跡地が最適であるとの結論に達した。」旨を表明しました。

その後、この方針に沿って、平成14年に県庁舎建設用地の造成を漁港整備計画に盛り込み、平成16年と平成17年には県庁舎用地等を目的とする長崎魚市跡地の公有水面埋立免許の出願に対して地元長崎市及び長崎市議会からの同意を得たうえで、庁舎建設予定地の埋立工事を進めてきましたが、この埋立工事が平成21年度に完了する予定となりました。

阪神・淡路大震災や福岡県西方沖地震など、これまで地震発生の可能性が低いとされた地域で大地震が発生し、多大な被害をもたらす傾向にあることから、平成17年には国の中央防災会議において、「建築物の耐震化緊急対策方針」が決定され、国や地方公共団体の庁舎等の防災拠点施設の耐震化を強力に推進することになりました。

本県においては、平成16年度に県庁舎、平成19年度に警察本部庁舎の耐震診断を実施したところ、その脆弱性が指摘され、震度6強の地震に対して倒壊又は崩壊する危険性が高いとされています。

県庁舎は、自然災害発生時の応急・復旧・復興対策等を推進するうえで、きわめて重要な役割を担うものであり、その耐震性の確保と防災拠点施設としての機能整備が喫緊の課題となっています。

このように、現在の県庁舎及び警察本部庁舎は、分散化、狭隘化、老朽化等により、庁舎借上げ費や改修費などに多額の経費を要し、県民サービスや効率的な行政運営に支障をきたしているという課題に加え、全国各地で大地震が多発する中で、災害発生時の防災拠点施設としての役割を果たすため、その耐震性と適切な機能整備は喫緊の課題であり、このことを、県民の生命、身体、財産を保護する立場にある県として、何の策も講じずに放置することはできません。