

今後の霞が関地区の整備・活用のあり方

平成20年6月20日

社会資本整備審議会

< 目 次 >

1	はじめに	1
2	霞が関地区の変遷とその存在意義	1
	(1) 霞が関地区の変遷	
	(2) 霞が関地区の存在意義	
3	霞が関地区の整備・活用の基本的な考え方	3
	(1) 霞が関地区の整備・活用の基本方針	
	(2) 霞が関地区の整備・活用の進め方	
4	特に重要な個別課題への対応の考え方	4
	(1) 良好な都市景観の形成	
	(2) 危機管理に対応した整備・活用	
	(3) 環境の持続可能性を考慮した整備・活用	
5	さいごに	7

1 はじめに

霞が関地区における官庁施設は、明治政府成立以降それぞれの時代の社会的要請に応じ、政府により脈々と整備が進められてきた。特に昭和50年代以降は、昭和51年建築審議会答申に示された基本方針等を踏まえたものとなっている。当時は、施設整備の方向づけが最重要課題であったため、それを中心とした基本方針が答申として示されている。

しかしながら答申から30年以上が経過した現在では、国有財産の有効活用の一層の推進、景観問題や危機管理への意識の高まり、地球環境問題の深刻化等、社会経済情勢が急激かつ大きく変化している。

これらの状況変化は、個々の施設整備に対してだけではなく、国家機関が集中配置され国政の重要な機能を担ってきた霞が関地区全体の整備・活用のあり方にも大きな影響を及ぼすものであり、従来の整備方針では的確に対応することが困難になっている。

そのため、霞が関地区におけるこれまでの歴史的な変遷やこの地区に求められる意義についての今日的状況を踏まえたうえで、従来の整備方針の再点検を行うことにより、今後の官庁施設のあり方及び地区全体の整備・活用のあり方について、基本的な考え方を明らかにするものである^{注1)}。

2 霞が関地区の変遷とその存在意義

(1) 霞が関地区の変遷

ア 明治の動き

明治政府にとって、治外法権を撤廃し諸外国との対等な国交を樹立するための条約改正は大きな課題であり、外務大臣井上馨はこの交渉を有利に進めるため、近代的な国会議事堂、司法省、大審院を含む官庁施設が整備された姿を諸外国に示そうとした。当時、官庁施設のほとんどは大手町等に分散していたが、ドイツのエンデ、ベックマンらの指導のもと、霞が関に司法省（現中央合同庁舎第6号館赤れんが棟）、大審院、海軍省が整備され、これにより霞が関地区への官庁施設の集中計画が始まった。

イ 戦前の動き

警視庁（有楽町）、内務省（大手町）、文部省（竹平町）、会計検査院（大手町）等の官庁施設は、関東大震災によって甚大な被害を受けたことを契機に、昭和6年から10年にかけて、大蔵省営繕管財局により一元的に霞が関地区に建て替えられた。また、昭和4年には総理大臣官邸（現総理大臣公邸）、昭和11年には国会議事堂も整備された。

この組織は、戦後、戦災復興院、建設院を経て建設省に引き継がれた。

ウ 戦後の動き

昭和26年の官庁営繕法^{注2)}の施行に伴い設置された官庁営繕審議会より「中央官衙地域の設定に関する建議」が出され、これを受けて首都建設委員会により、「中央官衙地区整備に関する計画」が公告された。この計画では、庁舎は全て耐火構造とし、原則として高層の合同庁舎とすること等の基準が示され、都内十数カ所に散在していた農林省の霞ヶ関合同庁舎(現中央合同庁舎第1号館)への統合を嚆矢に、霞ヶ関地区への一層の集積が図られるようになった。

昭和31年には、一団地の官公庁施設の考え方が導入され、昭和33年に「東京都市計画一団地(霞ヶ関団地)の官公庁施設」が都市計画決定された。この都市計画は数次の変更を経て現在に至っている。

戦前からの継続的な課題であった霞ヶ関地区のあり方については、昭和51年に建築審議会より「市街地環境の整備の促進のための方策に関する答申—中央官衙(霞ヶ関団地)整備計画の基本方針—」がなされ、これを受け官庁営繕部において「中央官衙整備計画」が決定された。

このように、霞ヶ関地区には明治から戦前、戦後を通じて官庁施設が集積され、その結果現在では地区面積約100ヘクタールを有し、延べ床面積にして約200万㎡に及ぶストックが形成されている。

(2) 霞ヶ関地区の存在意義

ア 明治政府が近代国家日本を内外に示すために司法省等を整備して以来、霞ヶ関地区には、時代が変わっても一貫して国政の重要な機能が集積されており、その存在自体が歴史的に特別の意義を有するものとなっている。

さらに今日、我が国は国際社会の一員として、地球規模の問題解決等の国際的な政策課題にも主体的な役割を積極的に果たすことが強く求められている。情報化技術の進展により、単なる情報交換といった観点からは物理的な距離の重要性は必ずしも高くはなくなっている。しかし、国有財産を有効活用し、国家としての重要な意思決定に係る調整機能を発揮していく観点からも、これまで集積された官庁施設を活用していくことは至当であり、少なくとも当分の間は、国政の重要な機能を霞ヶ関地区が担っていくものと考えられる。

イ また霞ヶ関地区は、皇居に隣接し、江戸時代から続く大きな敷地割りが数百年維持されてきた。その土地を活用し、現在、国会議事堂、総理大臣官邸及び最高裁判所という三権の主要な建物が存在している。また霞ヶ関は、丸の内や大手町の民間業務地区、番町の住宅地区等と並び、皇居を中心とした都心を構成する重要な地区のひとつとなっており、品格を備えた地区とすることが求められている。これらを踏まえると、国民主権、三権分立を象徴する霞ヶ関地区を品格を備えた地区として整備し、内外に示していくことは、我が国にとって非常に重要なことと考えられる。

3 霞が関地区の整備・活用の基本的な考え方

(1) 霞が関地区の整備・活用の基本方針

霞が関地区を整備・活用するにあたり、基本方針を以下のとおりとすべきである。

- ア 国家機関の機能向上に資する効果的、効率的な整備・活用を図りながら、地区全体として発揮される機能を高めることを目指す。その際、国有財産の有効活用、景観形成、危機管理、地球環境問題等の大局的な政策課題に適切に対応していく。
- イ 霞が関地区を品格を備えた地区とすることを目指す。その際、霞が関地区が国民主権、三権分立を象徴する重要な役割を果たしていることに留意する。
- ウ これらを実現していくため、広く意見を取り入れる仕組みを整える。

(2) 霞が関地区の整備・活用の進め方

基本方針を踏まえ、地区の整備・活用を以下のとおり進めていくべきである。

- ア 官庁施設としての基本的な性能を確保したうえで、長い年月をかけて霞が関地区に集積されたストックを活かしつつ、機能の集約化や土地の有効活用を図ることにより、地区全体として発揮される機能を高めるとともに、
 - (ア) 景観形成にあっては、地区全体の景観の形成、歩行空間の連続性等に配慮するとともに、新旧の建物の多様性を活かした、時間の重なりが感じられるまちとする。
 - (イ) 危機管理対応にあっては、地震以外の危機的事象をも想定し、地区全体としての業務継続を考慮した施設機能を確保する。
 - (ウ) 地球環境問題への対応にあっては、地区全体としての環境保全対策についても推進するとともに、官庁施設の適正な運用管理の徹底について取り組んでいく。
 - (エ) 地区全体においてユニバーサルデザインを積極的に取り入れる。
- イ 霞が関地区の品格については、多義的な概念である品格とは何かを不断に問いかける手続きを通じて、多様な意見を取り入れつつ長い期間をかけて醸成していく。その際、環境と文化の両側面からの持続可能性に留意する。
- ウ そのため、行政情報の提供や利用者の利便性に配慮しつつ、立地すべき施設用途は原則として官公庁施設とし、民間収益施設等を設ける際には霞が関地区の性格を損ねないものとする。
- エ これらを踏まえると、大局的な政策課題に適切に対応しつつ、原則として現行の都市計画「東京都市計画一団地の官公庁施設(霞が関団地一団地の官公庁施設)」は維持していくことが重要である。
- オ なお、危機管理や地球環境問題への対応等において、現時点での知見や技術からすれば相反するよう見える課題に対しても真摯に取り組むとともに、新技術が可能にするものを柔軟に取り入れるなど、技術的な面で絶えず見直しを行い最適な解決を目指す。

4 特に重要な個別課題への対応の考え方

(1) 良好な都市景観の形成

ア 地区全体の景観の形成

(ア) 従来の施設整備においては、建物高さについて、当時のガイドラインとなっていた皇居からの俯瞰角度を基に、また国会議事堂隣接街区では国会議事堂の高さを基に決定してきたが、街路からみた景観や皇居、国会議事堂への視界等について十分な配慮がなされていたとは言い難い。

また、「中央官衙整備計画」策定後に整備された建物については、壁面線を道路側敷地境界線より一定距離後退し、隣接する建物との関係に配慮してきたが、それ以前に整備された建物については後退距離を確保できていないものも混在している。

(イ) 今後の施設整備においては、魅力ある良好な都市景観を形成するため、建物頂部の輪郭線は建物相互の関連、皇居、国会議事堂との関係に配慮するとともに、建物の軸線及び壁面線は建物相互の関連、皇居、国会議事堂への視界等に配慮し、群として調和のとれたものとする。

建物の配置のあり方に関しては、施設整備によって新たに生み出される外部空間をどのように^{しつら}設えていくかが重要となることから、建物と建物との間の外部空間を街区を越えて連続させるなど、新たな考え方を導入する。

(ウ) 今日、自治体のまちづくり計画との調整、連携等に対する社会的要請は強い。霞が関地区の景観形成にあたっては、隣接する地区も含めた景観が調和のとれたものとなるようにする。

イ 歩行空間、緑の連続性

(ア) 近年整備された建物においては、前面道路と一体的に利用可能な開放的空間や公開空地を確保する等、開放的な敷地境界を実現しているが、既存施設については、庁舎管理上敷地境界に困障等が設置され閉鎖的な印象を与えたり、空間は確保しつつも街区間の連続性が不十分なものが散見される。

また、霞が関地区においては、緑地の確保は進んでいるが、必ずしも地区全体として一体感のあるものとはなっていない。敷地周辺の街路の仕上げについても、一部の建物周辺で景観に配慮した歩道の整備が進められているが、地区全体としての整備には至っていない。

(イ) 今後の施設整備においては、緑の量的な確保を更に進めるとともに、利用者の利便性、安全性や庁舎管理上のセキュリティを確保しつつ、歩行空間、緑の連続性に配慮し、地域が連続的、一体的に活用されるような外部空間を整備する。その際、関係機関及び関係団体との調整により、建物の外部空間と街路等が調和のとれたものとなるようにも配慮する。

ウ 風景、記憶の継承

従来の施設整備は、どちらかといえば個々の建物に重点が置かれてきており、まちの景観としての連続感には乏しいものとなっている。

霞が関地区を文化の側面から持続可能な地区としていくため、まちの景観を連続感のあるものとするとともに、風景、記憶の継承という観点に立ち、新旧の建物の多様性を活かした時間の重なりが感じられるまちとする。

建物の歴史的な価値については、多様な意見を踏まえつつ総合的な判断を行う。また、歴史的に価値のある建造物を保存・活用する際には、官庁施設としての基本的な性能を確保する。

エ 建築計画の考え方

明治政府が当時の諸外国に劣らない官庁街を目指して始まった霞が関地区のまちづくりは、ひとつの景観を形成してきている点で評価されるが、地区全体としての調和に欠けるとの指摘もある。また、これまで品格といった観点からは必ずしも明示的な検討はなされてこなかった。

今後、国会議事堂、総理大臣官邸及び最高裁判所については、その象徴性を際立たせるとともに、その他の庁舎は日本の文化を反映し、また質実のなかにも信頼感、安定感の感じられる質の高いものとする。計画にあたっては、地区全体としての次の世代の利用可能性についても十分に留意する。

(2) 危機管理に対応した整備・活用

ア 危機的事象を想定した施設機能の確保

霞が関地区における官庁施設は、総合的な耐震性能を確保する観点から、従来より耐震性及び電力、通信、給排水等の設備機能の確保を図ってきたところであるが、危機管理にあつては、危機発生時にも業務継続を可能にする視点からの対応がより一層重要となってきた。

霞が関地区における官庁施設は、首都直下地震発生時において迅速かつ的確な業務継続が行われるよう必要な機能を備えることはもとより、地震以外の業務継続に支障を及ぼす可能性のあるテロ等の危機的事象をも想定し、業務継続を考慮した施設機能を確保する。

イ 地区全体としての危機管理対応

(ア) 霞が関地区における官庁施設のエネルギー源等は、今後とも効率的利用の観点から一定の集約を図りつつ、危機管理の観点から適度に分散させる。

(イ) これまで各省各庁の枠を超えた建物相互の代替機能の確保については、十分な検討はなされてこなかった。

今後は万が一の事態に備え、霞が関地区における建物相互の代替機能の確保を推進する^{注3)}。

ウ セキュリティを確保したうえでの開放的空間の提供

近年整備された建物においては開放的な敷地境界を実現しているが、既存施設については、空間は確保しつつも広場としての整備は不十分であったり、災害対策用、日常的な歩行用等機能面での性格付けが不明確なものが散見される。

セキュリティの確保と開放的空間の提供は相反する面もあるが、空地は発災時の災害対策活動にも有用なことから、今後の施設整備においては、運用部局との連携を十分に図り、危機管理上のセキュリティを確保できる多様な開放的空間を整備する。

(3) 環境の持続可能性を考慮した整備・活用

ア 持続可能な整備・活用の方策

(ア) 近年、地球環境問題の中でも特に地球温暖化問題に関する積極的な取組みが強く求められている。霞が関地区においても、グリーン庁舎の整備やグリーン診断に基づく改修等により、地球温暖化対策等の環境保全対策が実施されてきた。

今後も先導的な役割を果たす観点から、最新技術を採用すること等により環境負荷の低減をより一層推進するとともに、今後の国際的な取組みも踏まえつつ、長期的な視点に立った環境保全対策を推進する。

(イ) 霞が関地区における官庁施設を良質なストックとして有効活用するため、従来より必要な施設整備や保全指導・支援が実施されてきたところ^{※4)}であるが、地球温暖化対策の観点からの効果検証や運用管理の徹底については必ずしも十分でない面も見受けられる。

今後は、官庁施設における環境保全性能の目標を設定しその効果を検証することにより、適正な運用管理の徹底を図るとともに、各施設管理者に対する技術的支援を積極的に実施する。

イ 地区全体としての環境保全対策

従来より、個々の建物としての環境保全対策については実施されてきたが、地区全体としての視点は必ずしも十分ではなかった。

今後は、二酸化炭素排出削減のモデルとなる官庁街の形成を引き続き推進するとともに、ヒートアイランド現象の緩和等地区全体としての視点を有する環境保全対策についても推進する。

ウ 良質な執務環境の確保と調和した環境保全対策

官庁施設における地球温暖化対策を推進するため、短期的に効果を上げることができる取組みもなされているが、執務環境を低下させるような取組みについては、対策の持続性の観点からは必ずしも望ましいものではない。

今後は、効率的で質の高い行政サービスの提供に資する良質な執務環境の確保と調和した環境保全対策を推進する。

5 さいごに

今後、国土交通省は、この考え方に基づき、関係機関及び関係団体の理解と協力を得て、適切に震が関地区における官庁施設を整備・活用していくべきである。

注1)国会等の移転(首都機能移転)については、国会等の移転に関する法律に基づき、様々な観点から、検討がなされてきているところである。

注2)官庁営繕法は、昭和31年の改正に伴い、官公庁施設の建設等に関する法律に改称された。

注3)「中央省庁業務継続ガイドライン(平成19年6月内閣府策定)」において、中央省庁は、万が一の事態に備えて、代替拠点の確保について検討することが求められている。そのため、代替拠点が震が関地区外に設けられる場合についても必要な機能を明確化し、その機能を確保することが必要である。

注4)平成16年に改正された官公庁施設の建設等に関する法律において、各省各庁の長は、その所管に属する建築物について劣化の状況等の定期点検を行うことが義務づけられるとともに、国土交通大臣は、保全の基準を設定し、その実施に関し関係国家機関に対して勧告等を行うことができるとされた。