

「地方自治と官庁街」

～みんなで作る近江八幡市新庁舎のイメージ～

公益財団法人都市化研究公室理事長 光多長温

1. 市庁舎設計へのアプローチ

- ・市庁舎の中身である自治体行政のあり方の反映としての市庁舎建設
- ・自治体行政のあり方を検討し、この上で市庁舎の設計を行うことが必要となる。
- ・その上で、①市庁舎の使いやすさ②コンセプトに沿った設計③動線等を求めることが必要となる。

2. 今回の基本的視点

①市行政の今後の方向

- ・自治体戦略 2040 構想、デジタルファースト法等の最近の動きから、市行政への要求マター。

(1)自治体職員数制約

(2)住民に対して、特に市民生活面に関し一定の行政サービスを提供する必要

(ますますの行政サービスの充実)

(3)住民との公共私組織の構築・活動

(4)行政効率化。特に AI 等の活用による行政業務の標準化、効率化。但し、情報弱者への対応が必須。

⇔公権力の範囲、公務員任用制の変化

②新市庁舎設計への前提

(1)行政施設規模の検討

- ・行政機能を「官房系（企画、総務、人事等）」「生活・防災系（市民サービス、福祉・介護、防災等）」「事業系（商工労働、農業水産、観光等）」に分類し、それぞれの規模とあり方を検討する必要あり。

- ・それぞれの機能の立地要件

(2)行政施設規模のフレキシビリティ確保

- ・電子化、行政効率化、将来の縮減を見越した市庁舎規模の時系列的検討
- ・施設配置のフレキシビリティ方策

(3)住民との公共私組織のあり方及び役割（時系列的検討）

③市庁舎設計への論点

(1)行政機能の配置

- ・官房系、生活・防災系、事業系毎の立地

- (2)市庁舎施設（規模・立地）のフレキシビリティ確保
 - ・本庁舎の規模、分庁舎（？）及び旧市街地空き家等の活用等々による運用フレキシビリティの確保
- (3)住民との協働スペース
 - ・住民共同組織、地域運営機構等のあり方(ボランティアから組織へ)、及び立地条件
- (4)市行政関連機能（付加施設：市民の期待）
 - ・市民及び市内外交流機能
 - ・観光機能
 - ・その他、市民生活向上、セーフティネット、市の地域創生施設
- (5)議会機能（⇔地方自治法第6章 議会）
 - ・今後の議会機能は？チェック機能、政策立案機能等
 - ・反問権と議場設計
 - ・議会への住民参加問題
 - ・議会閉会中の議場の市民活用は？議員の調査活動スペース拡充？
- (6)市庁舎設計・建設
 - ・全体配置
 - ・設計コンセプト
 - ・AI 導入（5G 時代⇔情報高度化、テレビ会議施設等、情報弱者への時系列的対応・個人情報保護）⇒面的整備
 - ・動線
 - ・建設方式（設計・建設のプロセス、入札不調・不落阻止等）
 - ・空き家の活用方策

3. スケジュール

①議論の進め方

②市民への公開のあり方。及び議論の汲み上げ方策

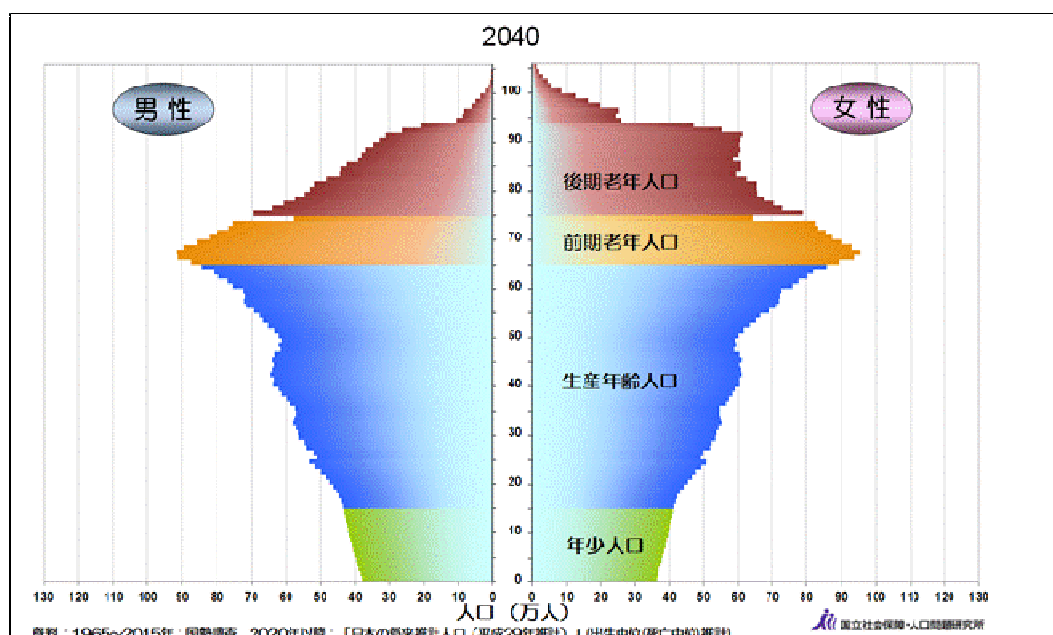
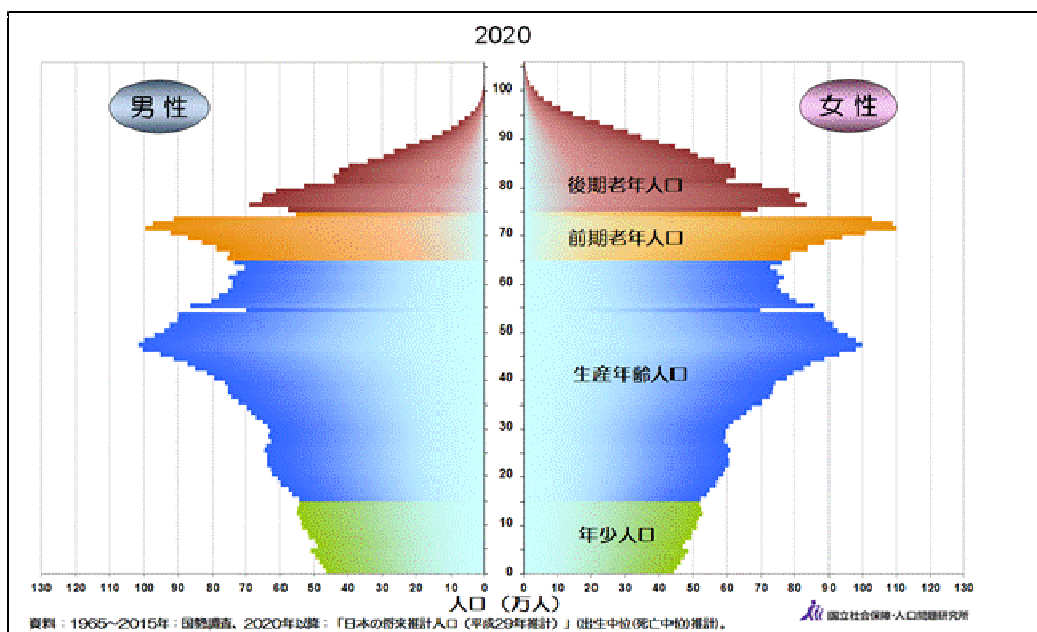
- ・パブリック・コメント⇒前広に市民の意見を組み入れる方策。例：事前・段階毎の市民会議。会議の随時公開→HPでの意見公募。委員会への随時公聴。
- ・常設市民会議の設置⇔市民と共に考える

③具体的スケジュール

【参考】市庁舎整備関連動向

1. 自治体戦略 2040 構想

2040 年には、団塊ジュニア世代が 65 歳に到達し始め、20 歳代前半となる者の数は団塊ジュニア世代の半分程度に留まり、労働人口が大幅な減少に向かう。この結果、2040 年には、日本の人口は約 1 億 1000 万人になり、1.5 人の現役世代（生産年齢人口）が 1 人の高齢世代を支える形となる（国立社会保障・人口問題研究所推計）。



① 基本的考え方

・若年層の減少により、経営資源としての人材確保がより厳しくなる中で、自治体行政の社会的課題を解決していくためには、公・共・私のベストミックスが必要となる。自治体においては、公共私を支える人材確保・育成が重要な課題となり、自治体職員は、関係者を巻き込み、まとめるプロジェクト・マネージャーとなることが要請される。

・このような環境変化に対応して、自治体が住民サービスを持続的・安定的に提供していくためには、業務プロセスやシステムを大きく標準化、共同化し、AI（人工知能）やロボティクスによって処理することが可能な事務作業は全て AI・ロボティクスに任せ、職員は職員でなければできない業務に特化することが必要である。併せて、新たな公共私の協力関係を構築すること等により、従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮でき、量的・質的に困難を増す課題を突破できるような仕組みを構築することが必要となる。

② 具体的方策

(1) スマート自治体への転換

・半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体となることが望まれる。このため、法令に基づく公共サービスを的確に実施するには、自治体行政の標準化を促進し、AI 等の技術を活用して、より少ない職員で効率的に処理する体制の構築が必要となる。

・行政内部においても共通の情報システムを活用して低廉化行政と利用者とのインターフェイスについて一元化を図る必要がある¹。

・これは、自治体が新たな局面を切り拓く好機でもある。従来の半分の職員でも自治体として、本来担うべき機能が発揮でき、量的・質的に困難を増す課題を突破できるような仕組みを構築していく必要がある。スマート自治体への転換に当たり、職員に求められる能力は変容する。高い専門性や企画調整能力、コミュニケーション能力が必要となる。

(2) 公共私による暮らしの維持

・自治体は、経営資源の制約により従来の方法で公共サービスの提供を維持することが困難になる。また、地方都市を中心に生活支援機能を担ってきた地縁組織は高齢化と人口流出により機能が低下する。

・自治体は、公共の機能低下に対応し、新しい公共私相互間の協力関係の構築により暮らしを支えていくための対策を講じる必要がある。住民生活におけるニーズは、家事援助、見守り、子育て支援、地域の足の確保、地域の交流等、「住民の生活支援を中心に」幅広

¹ RPA (Robotic Process Automation : ホワイトカラーのデスクワーク《主に定型作業》を、パソコンの中にあるソフトウェア型のロボットが代行・自動化する概念) では住民等からの申請書類や他機関から送付された書類の自動処理を行う取り組みが行われている。

く存在することとなる。自治体は、これを少ない資源で行うために、新たな公共私協力の関係により住民の暮らしを維持する必要がある。

・これらを受けて、自治体は、新しい公共相互間の協力関係を構築する「プラットフォーム・ビルダー」に転換することが求められる。その際、自治体職員は関係者を巻き込み、まとめるプロジェクト・マネージャーとなる必要がある。

・地縁組織等の共助による支え合いが広く行われている地域では、人口減少と高齢化が進展することで、住民ニーズに対するサービスの供給が「私」の領域でビジネスとして成立しなくなる可能性がある。このため、共助による支え合いの基盤となる主体「地域運営組織等」が継続的に活動できるように、人材、資金、ノウハウをいかに確保するかが課題となる。

・地方部において、「地域運営組織²」は近年、毎年300団体以上設立されており、合計の組織数は4,177団体(675市区町村)となっている。この地域運営組織は、連合自治会、町内会や昭和の大合併前市町村の単位で活動している例が多い。

この「地域運営組織」の多くは、法人格を有しない任意団体であり、認可地縁団体によるものは少ない。内閣府の有識者会議では、法人化のメリットとして、①代表者個人への負担に関する不安の解消②様々な団体との契約・連携による事業の幅の広がり③人材確保面での安定化等が指摘されている。

地域運営組織とは

地域運営組織とは

○地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織

○地域運営組織の組織形態としては、協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つもの(一体型)や、協議機能を持つ組織から実行機能を切り離して別組織を形成しつつ、相互に連携しているもの(分離型)など、地域の実情に応じて様々なものがある

(一体型のイメージ)

(分離型のイメージ)

活動実態

○活動範囲は主に「小学校区(旧小学校区)」(概ね昭和の大合併で消滅した旧村エリア)

○全国で1,680組織(494市町村)

○現在、一部または全域に地域運営組織が存在しない市町村においても、88%の市町村(有効回答1,093市町村のうち965市町村)が必要性を認識

○主な活動内容は高齢者交流、声かけ・見守り、外出支援、配食支援、買物支援など幅広い

○主な収入源は市町村補助金、会費、利用料であり、財政基盤が脆弱

地域運営組織がある市町村

| 都道府県 | 数 | 割合 |
|-------|-----|------|
| 北海道 | 27 | 5% |
| 東北 | 30 | 6% |
| 関東 | 130 | 26% |
| 中部 | 114 | 23% |
| 近畿 | 88 | 18% |
| 中国 | 69 | 14% |
| 四国 | 15 | 3% |
| 九州・沖縄 | 15 | 3% |
| 合計 | 494 | 100% |

地域運営組織がある市町村の割合

| 都道府県 | 割合 |
|-------|-----|
| 北海道 | 22% |
| 東北 | 20% |
| 関東 | 28% |
| 中部 | 32% |
| 近畿 | 31% |
| 中国 | 24% |
| 四国 | 20% |
| 九州・沖縄 | 31% |

地域運営組織数

| 都道府県 | 数 | 割合 |
|-------|-------|------|
| 北海道 | 78 | 5% |
| 東北 | 143 | 8% |
| 関東 | 149 | 9% |
| 中部 | 149 | 9% |
| 近畿 | 143 | 8% |
| 中国 | 143 | 8% |
| 四国 | 240 | 14% |
| 九州・沖縄 | 288 | 17% |
| 合計 | 1,680 | 100% |

※平成27年9月 総務省調査(全市区町村対象 1,590市区町村回答)

(3) 圏域マネジメントと二層制の柔軟化

- ・人口の縮減とともに、都市圏全体として維持できる第三次産業、行政サービス、公共施設、インフラ、医療資源等の全体量も縮減する。
- ・あらゆる行政サービスを単独の市町村が個々に提供する発想から転換し、地方自治体間連携を柔軟かつ積極的に進めていくため、地方自治体間の条約ともいえるべき「連携協約」制度が導入されている（平成 26 年度地方自治法改正）。
- ・これを受けて、地方圏では、連携協約を活用した連携中枢都市圏等の形成が推進されてきている。
- ・都道府県は、補完性の原則に則り、核となる都市のない地域の市町村の補完・支援に本格的に乗り出すことが必要となる。

2. デジタルファースト法（令和元年 5 月 24 日成立）

- ・原則として、行政手続きを電子申請に統一。マイナンバー法と公的個人認証法、住民基本台帳法などを一括改正。自治体の電子政府化の大きな一歩となる。次の 3 つが原則。
- (1) 手続きを IT（情報技術）で処理する「デジタルファースト」：個々の手続・サービスが一貫してデジタルで完結する。
- (2) 同一の情報提供は求めない「ワンスオンリー」：一度提出した情報は、二度提出することを不要とする。
- (3) 手続きを一度に済ます「ワンストップ」：民間サービスを含め、複数の手続・サービスをワンストップで実現する。ネットで住民票の移転手続きの準備をすると、その情報を基に電気やガス、水道の契約変更もできるようにする。

(関連) 戸籍法改正（令和元年 5 月 24 日成立）

- ・全国の戸籍情報とマイナンバー制度を連動させ、戸籍証明書を必要としてきた数々の手続きを簡略化するシステムを構築。
- ・遺族年金や児童扶養手当など社会保障関連の手続きでは、マイナンバーを記載することで戸籍証明書の添付が不要となる。
- ・相続の手続きなどの際に必要な戸籍証明書を、本籍地以外の全国の市区町村で発行できることとなる。
- ・法務省や行政機関の職員などの秘密保持義務と罰則規定の整備。

3. 参考文献

- ① 橋本行史編（関西大学政策創造学部教授）著「新版現代地方自治論」ミネルヴァ書房
・第 7 章 明石照久（熊本県立大学名誉教授）「市民参加」
- ② 幸田雅治（神奈川大学法学部教授）編「地方自治論」法律文化社
・第 4 章 江藤俊昭（山梨学院大学法学部教授）「地方議会の役割」

- ・第10章 中沢秀雄（中央大学法学部教授）「住民と住民組織」
- ① 佐々木信夫（中央大学名誉教授）他編「現代地方自治の課題」
- ・第1章 佐々木信夫著「挑戦する自治体をどう作るか」⑥議会を変えることが緊要
- ・第3章 同上著「地方議会をどう変えるか」
- ・第8章 牛山久仁彦（明治大学政治経済学部教授）著「住民協働のまちづくり」

【参考】新潟県長岡市庁舎（隈研吾氏設計）

