

資料③

滋賀県をはじめ、行政改革大綱から行政経営指針へと変更している自治体が多数あります。

近江八幡市行政経営改革指針（案）

（令和2年度～令和6年度）

（副題追加の可能性有）

令和〇年〇月

近江八幡市

目次

| | |
|--|----|
| 【Ⅰ】近江八幡市行政経営改革指針の策定に当たって | 1 |
| 1. これまでの本市の行政改革の取組み | 1 |
| 2. 本市を取り巻く環境の変化・課題等 | 1 |
| (1) 社会情勢等..... | 1 |
| (2) 国の動向（地方自治体に向けた行財政運営や業務改革等の要請など） | 2 |
| 【Ⅱ】近江八幡市行政経営改革指針の概要 | 4 |
| 1. 指針の基本的な考え方 | 4 |
| (1) 指針の理念及び名称について | 4 |
| (2) 体系（指針の位置づけ） | 4 |
| (3) 基本方針（近江八幡市行政経営改革指針における4つの柱） | 5 |
| (4) 対象期間 | 5 |
| 【Ⅲ】基本方針 | 6 |
| 1. 市民が主役、市民が主体のまちづくり “市民との協働、そして共創へ” | 6 |
| 2. 誇りに思え、愛せるまちを次世代へ “持続可能な財政基盤の確立” | 7 |
| 3. 変容する新たな時代へ創造的挑戦 “未来につながる行政経営の推進” | 8 |
| 4. 職員が輝く強靱な人と組織づくり “組織マネジメントの強化” | 9 |
| 【Ⅳ】用語解説 | 11 |
| 【Ⅴ】巻末資料 | 13 |

【 I 】 近江八幡市行政経営改革指針の策定に当たって

1. これまでの本市の行政改革の取組み

行政改革は、尽きることのない取組みと捉え、合併以前の旧近江八幡市、旧安土町当時からそれぞれに取組んできた経緯があります。また、平成22年3月21日の市町合併による新近江八幡市の誕生以降、平成22年度から平成26年度までの5年間を対象期間とした市行政改革大綱を策定し、新たな自治体運営体制の確立を目指して、一步一步着実に行政改革の取組みを進めてきました。そして、平成27年度から平成31年度は第2次行政改革大綱の取組みを進め、事業の見直し、組織のスリム化や定員の適正化などをはじめ行政運営コストの削減に努め、不断の改革を実施してきました。(表1)

このように、これまでの行政改革により、行政の簡素化や合理化については一定の成果を上げるとともに本市の財政基盤の確立にも寄与して参りました。

これまでの取組みの検証を行い、一定の成果をあげることができたことを確認しました。

表 1 第1次、第2次行政経営改革大綱について

| 区分 | 実施時期 | 基本方針 |
|-----|-----------------------------------|---|
| 第1次 | 平成22年度 から 平成26年度 | I 市民と行政が協働してまちづくりを進められるように、 行政の役割や責任を明確にした市政の確立 |
| | 平成27年度 から 平成31年度 (令和元年度) | II 市民が誇りに思え、満足できるまちを創っていける ための、持続可能な財政基盤の確立 III 時代の要請に的確に対応できる組織づくりと人づくり による組織力の向上 |

今後、自治体に大きく影響する共通の問題として人口減少があります。

2. 本市を取り巻く環境の変化・課題等

(1) 社会情勢等

日本の総人口は2008年をピークに減少が始まっており、本市においても今後の人口の減少が見込まれています。(図1) 人口減少・少子高齢化は市税収入の減少や社会保障関係費の増大など市の財政に直接係わってくるだけでなく、地域の活力低下にも繋がること懸念されており、国・地方が総力を挙げて取り組む課題となっています。

また人口減少の克服と地方の活性化を進める中において今まで認識されていながらも、あらためて取り組むべきものとして空き家対策や移住促進、適切な公共施設・インフラ等の適切な管理運営といっ

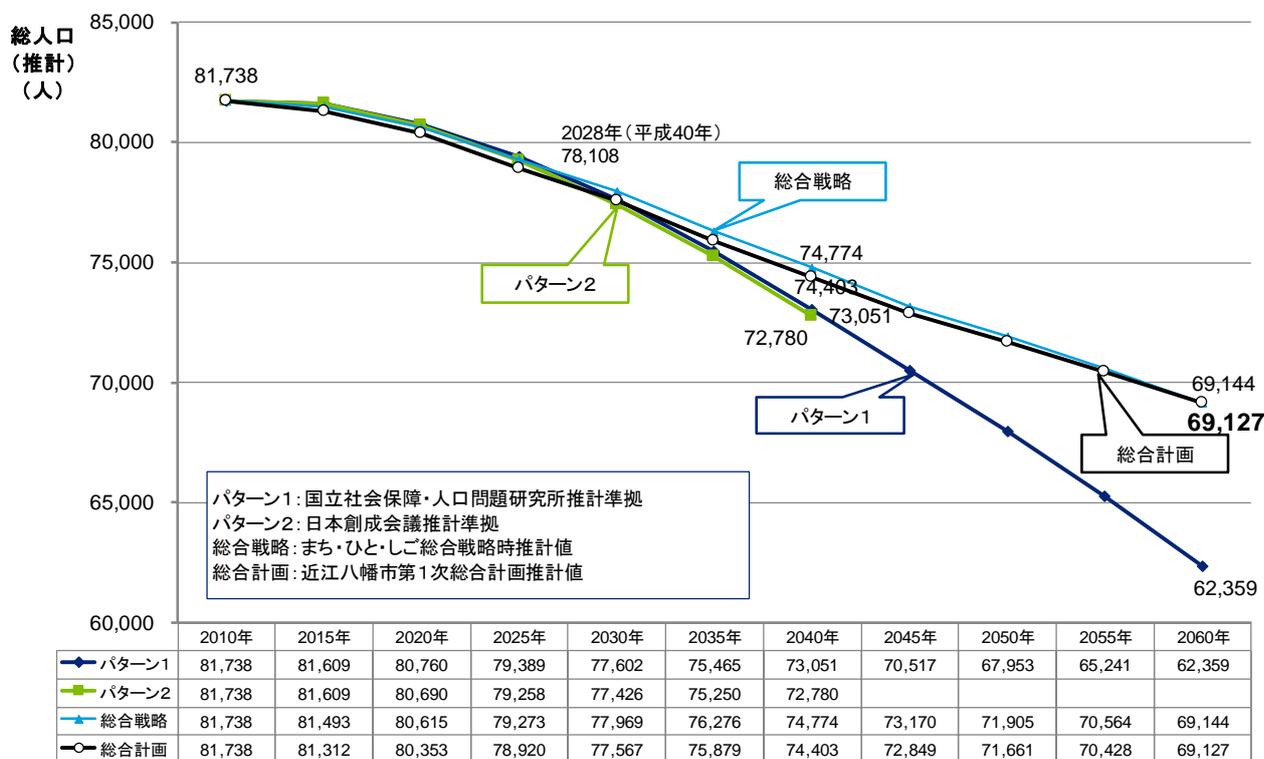
た課題が生まれ、こうした多岐にわたる行政課題についても検討し対応することが必要になってきています。

一方で社会の成熟に伴い、個人の生活スタイル・価値観の多様化が進んでいます。また、ICTの急速な発展・普及により日常の生活自体が変容していくと同時に、地域社会の繋がりの希薄化や不透明な社会経済情勢等を背景とした不安感が増す中で、市民のニーズはこれまで以上に複雑・多様化することが予想できます。

さらに近年、立て続けに発生している大規模災害への備えは言うに及ばず、昨今のコロナ禍に代表されるような予測不能な事態にも柔軟に対処していくことが自治体は求められています。

人口減少等に伴い、新たな行政課題が発生しており、先の見えない課題への柔軟な対応が必要となっています。

図 1 本市の将来推計人口



(注) 「総合計画」は2015年の実績値(不詳人口按分)を使用。

(資料) 国立社会保障・人口問題研究所(平成25(2013)年3月推計)、実績値は総務省「国勢調査」

(2) 国の動向(地方自治体に向けた行財政運営や業務改革等の要請など)

平成27年6月に内閣府が策定した「経済財政運営と改革の基本方針2015」を踏まえ、総務省から「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項」(同年8月総務大臣通知)が示されています。

この通知は、厳しい財政下においても、引き続き質の高い公共サービスを効率的・効果的に提供す

るためには、ICTの徹底的な活用や民間委託等の推進などによる更なる業務改革が必要であると、より積極的な推進を地方自治体に求めています。

また、総務省主催の自治体戦略2040構想研究会（平成30年7月）の報告書は、人口減少化における2040年を見据えた行政の課題を整理したうえで、自治体の経営資源が制約される中においても、公共サービスを的確に実施するためにはAIやデジタル技術を駆使し自動化・省力化を図り、生産性向上とより効率的な事務処理体制構築が必要であると、「スマート自治体への転換」を促す内容となっています。（図2）

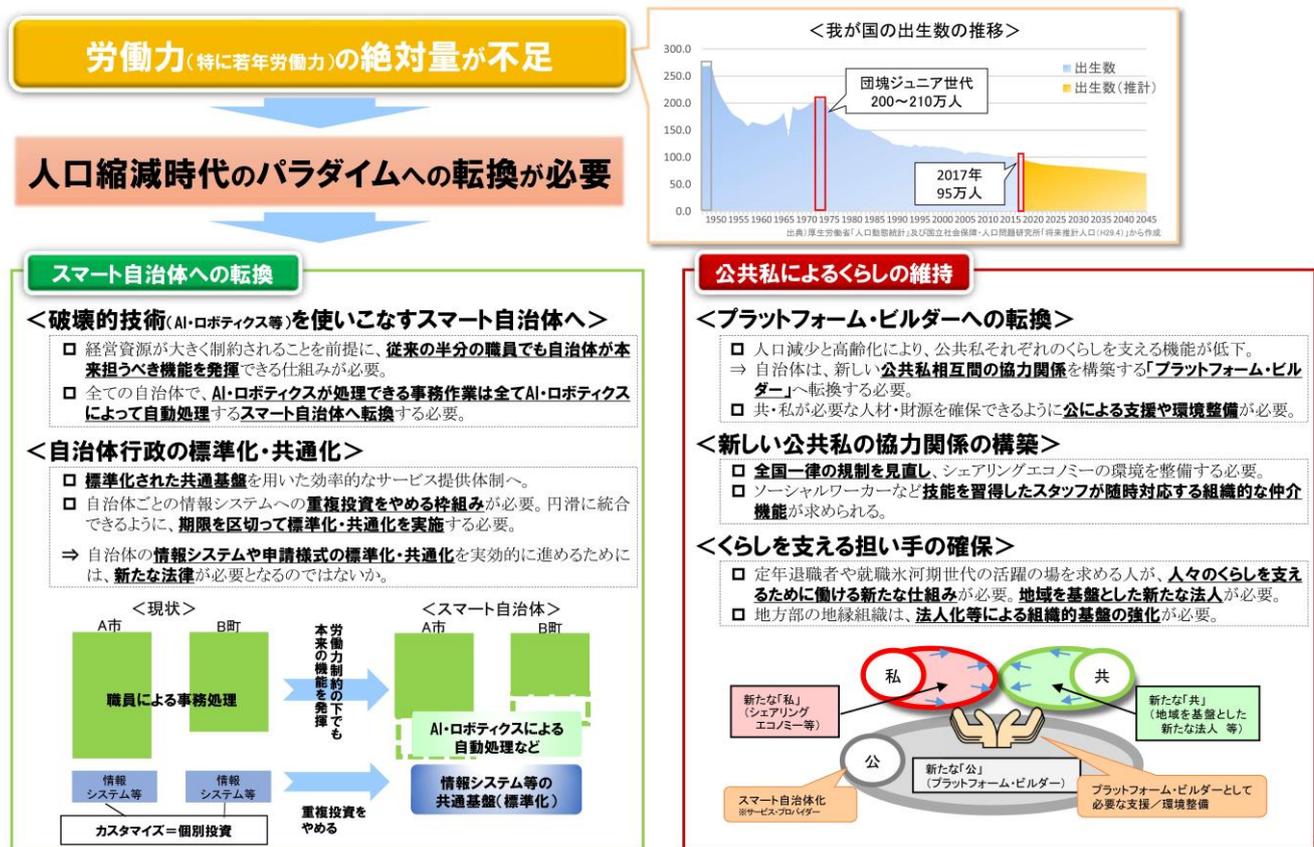
研究会の提唱や国の重点政策として取組まれるデジタル化推進の現状を考えると今後の業務改革と、ICT化は一体として捉える必要があります。



図2 自治体戦略2040構想研究会 第二次報告書（抜粋）

新たな自治体行政の基本的考え方①

第二次報告



【Ⅱ】近江八幡市行政経営改革指針の概要

1. 指針の基本的な考え方

(1) 指針の理念及び名称について

本市では平成22年の合併を機に行財政改革を推進するため、行財政改革大綱を策定し、2次にわたり、事務事業の見直し、組織・定員の削減や、行政運営コストの削減に努めてきました。

しかし、人口減少と少子高齢化の進展に加え、社会保障費や老朽化していく公共施設等の更新・維持管理費、新型コロナウイルスの流行や頻発する自然災害など、今後、財政支出の増加が見込まれることから、引き続き慎重な運営が必要です。

また、高度化する市民ニーズや多様化する地域課題、昨今の予測不能な事態へ対応するためには、住民は今まで以上に行政との連携を深め役割を自覚するとともに、職員は時代の流れを読み課題解決のために必要な施策を立案する能力が一層求められています。

そのため、前例踏襲主義からの脱却や創造的な姿勢など、行政サービスを支える職員、組織全体が新たな時代に対し挑戦的であり、覚悟と改革意識を強く持つ必要があります。それは事業、歳出の削減や縮小にとどまることのない将来を見据えた改革を意味し、適切な行政サービスが提供できるようにしなければなりません。本市を取り巻く環境の変化や課題解決に的確に対応し、これまでの行政改革大綱の理念を継承した新たな視点から行政運営に取組まなければなりません。

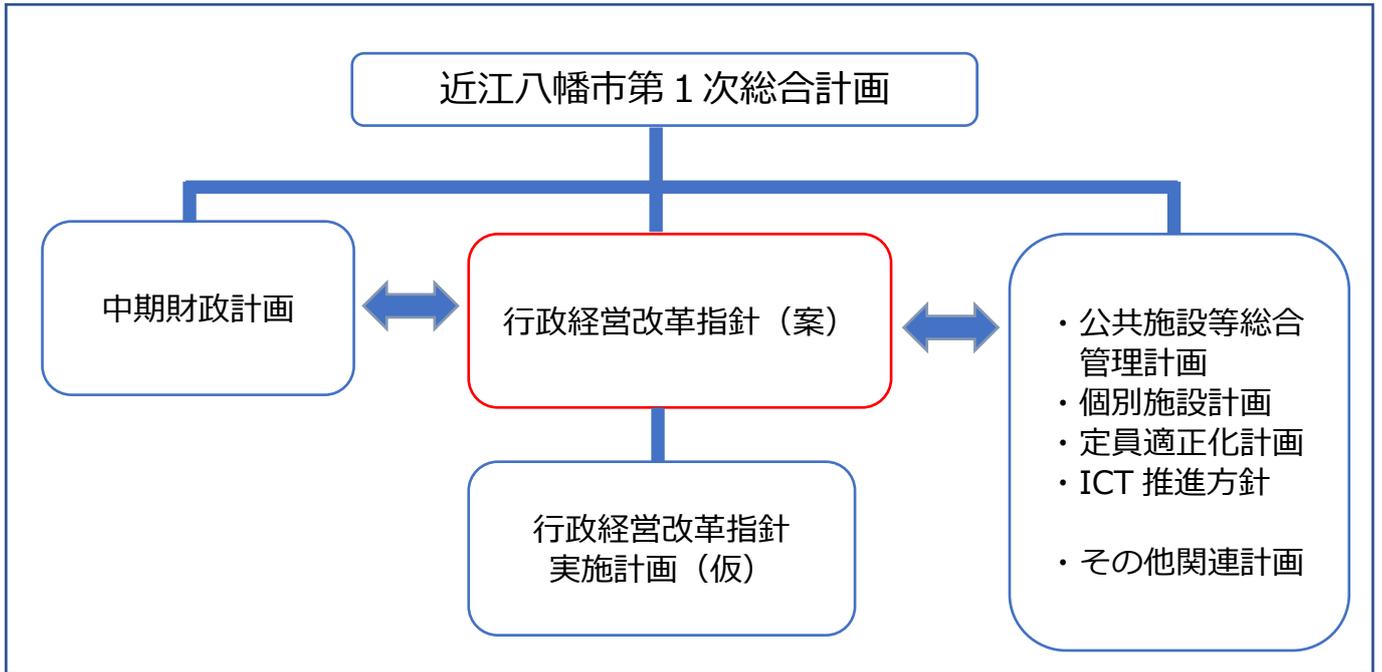
以上のことから、今回策定の行政改革大綱は、より丁寧に、より深くその趣旨の実現を継続的に目指すとともに、新たな時代にふさわしい行政経営改革全体の指針となることを目指し、名称を「近江八幡市行政経営改革指針」とします。

「【Ⅰ】近江八幡市行政経営改革指針の策定に当たって」で示された様々な問題・課題を踏まえ、従来からの行政改革のテーマである削減や縮小だけでなく、自治体が幅広く経営できるよう、新たな視点に立った指針が必要となることを説明しています。

(2) 体系（指針の位置づけ）

第1次総合計画「人がつながり未来をつむぐふるさと近江八幡」の計画目標6（地域自治・行政経営）「協働と連携に基づいてしなやかな「地域の経営」ができる体制を整えます」の達成に向け、各計画と相互調整を行いながら、「行政経営改革指針実施計画（仮）」を進めます。

図 3 体系 (図については検討中)



(3) 基本方針 (近江八幡市行政経営改革指針における4つの柱)

以下の4つの基本方針に沿った具体的な取組みを計画的に進め、着実な行政経営・改革を進めるとともに、新しい地方自治の担い手としての近江八幡市の創造を目指します。

1. 市民が主役、市民が主体のまちづくり“市民との協働、そして共創へ”
2. 誇りに思え、愛せるまちを次世代へ“持続可能な財政基盤の確立”
3. 変容する新たな時代へ創造的挑戦“未来につながる行政経営の推進”
4. 職員が輝く強靱な人と組織づくり“組織マネジメントの強化”

前大綱では基本方針として3つの柱となっていましたが、提言を受け、2つ目の柱を細分化することで4つの柱となりました。

(4) 対象期間と進捗管理

●対象期間と具体的な取組み

対象期間は令和2年度から令和6年度までの5年間とし、具体的な取組みについては、当指針に基づき実施計画を策定し取組んでいきます。

対象期間中に内容等を改訂しながら取組みを継続していきます。

●進捗管理

行政改革を推進した結果に対する評価は、近江八幡市行政改革推進委員会（外部組織）と近江八幡市行政改革推進本部において行います。なお、実施計画の具体的な取組みについては、年度ごとに進捗状況を公表します。また、進捗状況に対して、取組み期間の中間期（令和4年度目途）に近江八幡市行政改革推進委員会（外部組織）による中間評価を実施します。

これまでの“協”力して“働”く取組みから、必要となる新しい仕組みを“共”に“創”りあげていくことを方針としています。

【Ⅲ】基本方針

1. 市民が主役、市民が主体のまちづくり “市民との協働、そして共創へ”

(方針の趣旨)

もともとまちづくりは市民が主役であり、市民の活動そのものが、地域の活力の基礎であることは言うまでもありません。これを念頭におきながらも市民と行政の役割分担や協力関係の在り方について議論されてきた経緯もありますが、人口減少社会が到来するとともに、自治体は経営資源の制約により、従来の方法や水準で公共サービスの維持が困難になることも予想されるため、あらためて公共と市民の相互の関わり方を見直し、再検討していく必要があります。

コロナ禍に代表されるような経験則で対応が不可能な情勢に即応するためには、今一度、市民が主役であることを市民、行政ともに自覚し行動することで、未曾有の事態や今後の予測不能な社会に地域の総力を挙げて立ち向かうことができると考えます。

そのために地域課題と解決方法をそれぞれが考え、同じ方向を向き、それぞれが共に解決に向けた行動を起こし、これからの社会変化に適応し、必要なものを共に創り上げていくこと、つまりこれまでの協働に加え、共創のまちづくりを進めていくことが重要と考えます。

協働・共創のまちづくりを進めるため、市民と行政の信頼関係を築き、市民がまちに愛着と誇りを持って自らの活動を通じて輝いていける取組みが必要です。市民が主役、市民が主体のまちづくりを実現させるため、以下の項目について、具体的取組みを進めます。

そのためには新たな仕組みを行政と地域が共に創りあげていかなければならない、という視点となります。

- (1) 市民自らが主役であると実感いただき、地域の課題と解決方法を自ら考え行動できるための仕組みの構築を進めていきます。

市民が自立をはかりながら、行政はそれをサポートできる環境整備が必要と考えます。

- (2) 市政に対する関心と信頼関係を高めるためにも、これまで以上に効果的で分かりやすい市政情報の発信と同時に、市民の声を聴き地域の実態や現場の情報を収集し、施策に反映していきます。
- (3) すでに本市では地域課題の解決を目的とする自主的な団体が多く存在しますが、そのような団体の支援と、新しく団体が生み出されるような環境づくりを進めていきます。
- (4) 人口減少や少子高齢化などの社会の変化によりこれまで地域を支えてきた様々な機能の低下に対応するため、新しい公共と地域相互間の協力関係、支えあいのためのプラットフォームづくりを目指していきます。

これまでの仕組みでは対応が困難になることが予想される中、新たな仕組み、協力関係を目指すものとなります。

この方針については、行政改革の不変のテーマであるため、前大綱から継承するものです。

2. 誇りに思え、愛せるまちを次世代へ “持続可能な財政基盤の確立”

(方針の趣旨)

本市では、これまで持続可能なまちづくりを目的に行政改革を積極的に展開してきました。第1次の行政改革の中心は、行政の簡素化や合理化が中心で、第2次は、そのスリム化された状態でいかに効率よく改革をすすめるかに重点をおいて取組んできました。その甲斐もあり、現在の財政状況は比較的健全に推移しています。

しかし、今後不可避となる人口減少をはじめ、昨今の新型コロナウイルスの影響からも分かるように、これまでの財政規模が維持できるかどうか予断を許しません。

加えて、老朽化が進みつつある公共施設やインフラの維持管理、新たな基盤整備、社会保障関連経費などに伴う支出の増加が想定され、引き続き、未来を見据えた行政コストの適切な管理や限られた財源の効率的な配分を進めることが必要です。また、行政資源やサービスの全体最適化を図り、土地や建物など市が保有する資産の戦略的活用、税率向上のための工夫、あらたな収入の確保にも着実に取組むことが必要です。

近年、自主財源の確保策としてふるさと納税制度が担う部分が大きく占めていますが、将来、制度の目的が変化する局面が訪れるとも限らないため、あらたな財源確保の策となるものも模索していく必要があります。

以上のことから、今後も本市の財政基盤を強化し、誇りに思え、愛せるまちを次世代に引き継ぐために、以下の取組みを進めていきます。

財政状況についても予断の許さない状況であり、これまでの行政改革の取組みに加え、一層の工夫を進めるものです。

- (1) 従来からの行政改革の基本的考え方である持続可能な財政運営を図るための各種取組みは引き続き継承のうえ、より戦略的な公共資産のマネジメントや新たな歳入確保のための手法等を検討し進めていきます。

ビジネス的な視点が必要となることから、新たな手法の検討や工夫が必要となります。

- (2) PPP や民間委託等の公民連携の推進についてもサービスの質を維持していくことを前提に継続して取組んでいきます。
- (3) 将来の人口減少が不可避の中、税収の維持や減少の抑制のため、若い世代の定住人口増加に資する取組みや雇用の創出、起業・創業へのサポート、産業の競争力強化等に努め税源の涵養を図っていきます。

人口減少の中、税源の涵養の視点を加えています。

本格的なデジタル化時代への対応を見据えて設定しています。

3. 変容する新たな時代へ創造的挑戦 “未来につながる行政経営の推進”

(方針の趣旨)

今後、来るべき社会を考えた場合、新たな社会として国が提唱する Society 5.0(超スマート社会)においては、人工知能(AI)が搭載された家電の普及や、あらゆるものがネットワークで繋がり、遠隔診療に代表されるようなリアルタイムでのリモート対応が一般化し、また無人操作による交通網の発展や各産業分野の自動化による必要労働力の補完など、私たちのくらしや働き方が大きく変わることが予想されます。国の昨今の動向においてもあらためて官民すべての関係者が足並みをそろえ、一気に日本のデジタルシフトを加速化させていく状況があります。

また、自治体は、自治体戦略2040構想研究会の報告にあるとおり、人口減少がさらに進む2040年を見据えた自治体行政の課題を解決し、公共サービスを的確に維持するためには、AIやロボティクスなどのICT技術を積極的に活用しスマート自治体として転換していく必要があります。例外なく労働力の供給制約が予想されるため、業務のあり方を抜本的に変革し、自治体として本来担うべき機能が十分発揮できるような体制を築いていくことが急務となっています。

このように新しい価値やサービスが次々と創出され、また、スピーディーで変動の激しい社会変化が、自治体に変革を強く要請している状況下にあることを重視し、行政の役割を意識しながら、新たな時代に向け、行政にしかできない創造性を持った行政経営改革を推進する力がこれからは求められます。

そこで、大きく変容する新たな時代へ創造的挑戦のため、以下の項目について、検討し取組みを進めていきます。

これらの取組みが最終的に財政効果を含め、行政改革の目的を達成することにつながります。

- (1) 国の業務改革やデジタル化に関する方針、また本市 ICT 推進方針や社会の情勢を見据えながら、今後の市の業務にAIやロボティクスなどをはじめ、ICT技術の幅広く積極的な利活用を進め、生産性向上とサービス向上に取り組んでいきます。
- (2) 行政評価や民間活力の活用等による業務の改善は、単なる簡素合理化やコストカットに主眼を置くのではなく、コロナ禍での対応経験も活かしながら、新たな時代に則した最適な取組みとなるよう推進を図っていきます。 ※① P10
- (3) 行政改革の基本は踏襲し、社会情勢や市民ニーズを分析のうえ必要な事業の統合再編・再構築を引き続き、切れ目なく行っていきます。
- (4) 上記の取組みによる各事業・業務の改革によって生じた、人的・物的資源を、より効果的に活せる仕組みづくりを検討のうえ実現を目指していきます。 ※② P10
- (5) 行政を取巻く情勢も変化が激しく予測困難な中においても政策課題等を迅速化かつ的確に把握し、有効な施策が講じられるようエビデンス・ベースでの政策立案(EBPM)を目指していきます。また、そのために不可欠となるデータ分析・活用ができる環境づくりを整えていきます。 ※③ P10

基本方針1にあるとおり、まちづくりにおいては市民が主役となりますが、行政経営においては職員が重要となります。

4. 職員が輝く強靱な人と組織づくり “組織マネジメントの強化”

(方針の趣旨)

行政経営においては職員（ヒト）が最大の経営資源であるともいえます。

他の経営資源である財源（カネ）も施設やインフラ等をはじめとした資産や制度（モノ）も、それらを動かす職員の高い資質により本来の役割と目的を果たすことができます。

本市は、これまでの行財政改革の取組みにより人員の適正管理に努め、より効率的で市民ニーズに的確かつ迅速に対応できる組織の構築や、それを支えるための人材の育成も進めてきました。

こうした取組みを通じ、これまで適切な行政組織の運営を行ってきましたが、昨今の複雑、多様化する行政課題への対応と、ここ数年における度重なる自然災害や新型コロナ感染拡大のような不測の事態に対しては、職員が一丸となり、部署の垣根を超えたチームワークで立ち向かっていく重要性を再認識し、そのための組織や人づくりのあり方をあらためて考える必要性も出てきています。

このことを念頭に置き、今後も限られた人員で、高度化・多様化する市民ニーズや社会課題、予測不能な事態に的確に対応するためには職員の能力と意欲を最大限に引き出し、職員一人ひとりが輝き、誇りを持って働けるように組織マネジメントに取組み、さらに、組織力を高め、高い士気をもって業務を遂行できる環境の整備が必要です。

職員が輝き士気の高い組織が維持・運営されることにより市民もまた日々の充実した活動を安心して続けることができると考えます。

以上のことを踏まえ次のような項目の取組みを進めます。

(1) 今後も市民のニーズの多様化、複雑化などにより業務量は増加していくことが見込まれます。

また災害やコロナ禍のような不測の事態に対する業務増加も想定できます。これらに的確に対応していくためには、財政運営に影響が出ない前提で、適正な職員数を確保のうえ、引き続き適切な組織運営に努めます。

従来のように削減を主眼におくのではなく、状態に応じた適正な配置が必要となります。

(2) 行政課題が複雑・多様化するなかで各部課複数に関連する課題等に対しては部局横断的なタスクフォースの設置等あらたな仕組みづくりを進めます。

また、その際には世代横断や若手職員の育成という観点に立ったチーム構成にも配慮した取組みとしていきます。

現在、庁舎整備に係るWGを発足するなどの取組みもありますが、新たな組織づくりの検討が必要となっ
ていきます。また、職員がイニシアチブをとれるような体制の検討が必要となります。

- (3) 職員ひとりひとりの政策形成力の向上、チャレンジ精神の醸成、モチベーションの向上等意識改革を図るとともに、組織風土改革が進む人材育成の取組みを進めます。
- (4) 職員のワークライフバランスを支援・確立することで、事務能率・生産性の向上を図ることができ、そのためにも、職員のライフスタイルに応じた多様で柔軟な働き方を推進していきます。
- (5) 職員の資質向上のために、質が高く効果的な研修の拡大、充実を引き続き行います。特に社会の変化等により職員があらためて習熟すべき知識・技能についてはその機会を積極的に設けていきます。

例として職員の ICT リテラシーの向上する機会等を想定しています。

- (6) 住民とのコミュニケーション能力や地域とのコーディネート能力の向上を図るために、職員が積極的に地域活動に参加し、地域と関わっていく仕組みづくりを進めます。

基本方針 1 における共創の考え方には新たなプラットフォームづくりなどの仕組みが不可欠となります。

- ※① 社会や様々な状況の変化に応じ、業務に最適な改善が必要であることを強調しています。
- ※② ICT の推進によって生じた資源を様々な行政課題の解決に充当します。
- ※③ デジタル化とはデータ化でもある。これらを有効に活かし、政策立案に活用していくようにします。

【IV】用語解説

表 2 用語解説

| 用語 | ページ | 解説 |
|------------|-------|--|
| AI (人工知能) | 3、8 | Artificial Intelligence の略。人工知能。人工的な方法による学習、推論、判断等の知的な機能の実現及び人工的な方法により実現した当該機能に関する技術のこと。 |
| EBPM | 8 | Evidence-based Policy Making の略。証拠に基づく政策立案の意味。政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで合理的根拠（エビデンス）に基づくものとする。 |
| ICT | 2、3、8 | Information & Communications Technology の略。情報通信技術。パソコンだけでなくスマートフォンやスマートスピーカーなど様々な形状のコンピュータを使った情報処理や通信技術の総称。 |
| PPP | 7 | Public Private Partnership の略称。官民連携の考え方の意味。行政（public）と民間（private）が協力（partnership）して公共事業を行うことで、公共サービスの質を向上させるための取組み。 |
| Society5.0 | 8 | サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会（Society）。狩猟社会（society1.0）、農耕社会（society2.0）、工業社会（society3.0）、情報社会（society4.0）に続く、新たな社会を目指すもの。 |
| エビデンス | 8 | 「根拠」あるいは「証拠」の意味。 |
| スマート自治体 | 3、8 | 人口減少が深刻化しても自治体が持続可能なかたちで行政サービスを提供し続け、住民福祉の水準を維持し、職員を事務作業から解放して職員でなければできない、より価値のある業務に注力し、ベテラン職員の経験を AI 等に蓄積・代替することで団体の規模・能力や職員の経験年数に関わらずミスをなくす事務処理を行える自治体。 |
| リモート | 8 | 「遠隔」の意味。 |
| ロボティクス | 8 | ロボットに関連したさまざまな科学研究の総称。 |

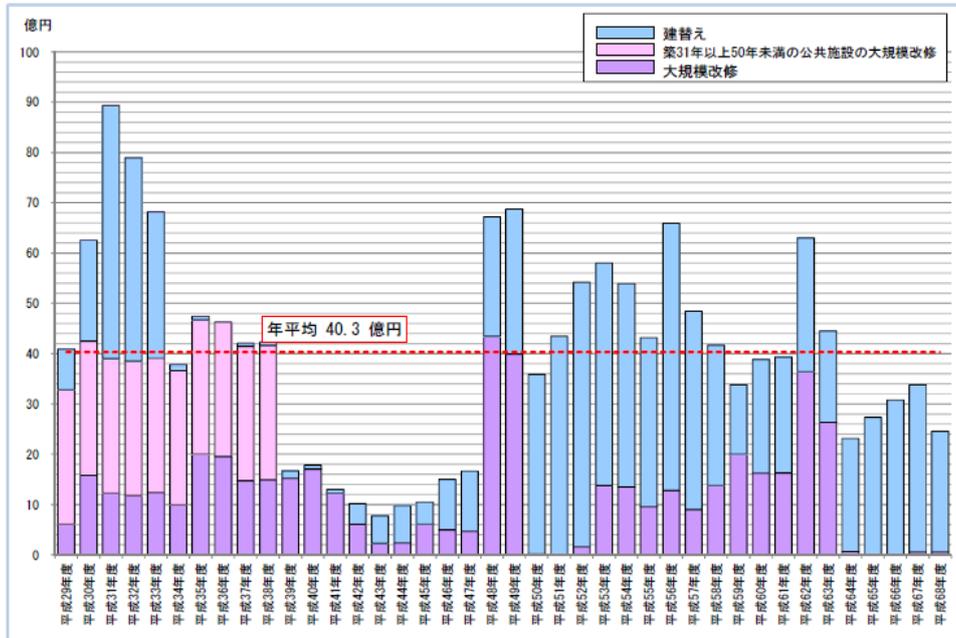
| | | |
|-------------------|------|--|
| ワークライフバ ランス | 1 0 | 「仕事」と育児や介護、趣味や学習、休養、地域活動といった、「仕事以外の生活」との調和をとり、その両方を充実させる働き方、生き方のこと。 |
| 自治体戦略 2040 研究会 | 3、 8 | 多様な自治体行政の展開によりレジリエンス（社会構造の変化への強靱性）を向上させる観点から、高齢者（65 歳以上）人口が最大となる 2040 年頃の自治体が抱える行政課題を整理した上で、想定した目標から今後の自治体行政の在り方を展望し、早急に取り組むべき対応策を検討することを目的として総務大臣主催で開催された研究会。 |

(用語解説について今後追加、修正等の可能性有)

【V】 卷末資料

(巻末資料や他の図、表等について今後追加、修正等の可能性有)

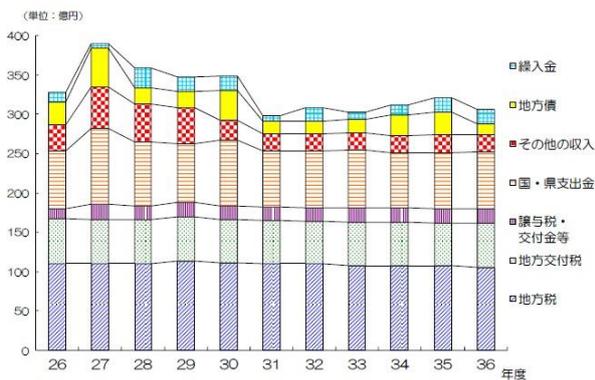
図 4 公共施設の将来の更新費用の推計



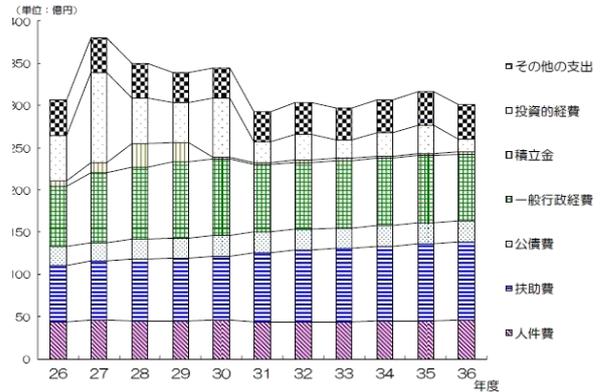
(資料) 近江八幡市公共施設等総合管理計画 (平成 29 年 3 月)

図 5 中期財政計画に示した見込値の推移

【歳入】



【歳出】

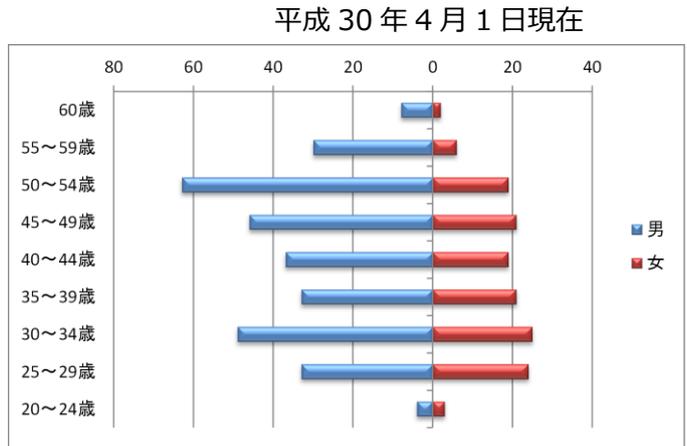


(資料) 「近江八幡市中期財政計画 平成 30 年度見直し版」

図 6 職員数及び平均年齢の推移



図 7 年齢構成別職員数（幼保・現業・医療職除く）

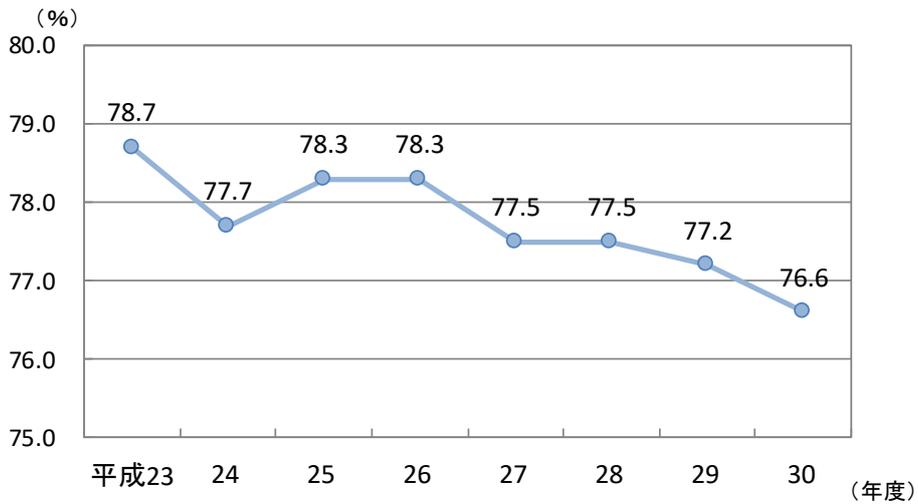


(資料) 近江八幡市総務課

(資料) 近江八幡市総務課

(注) 職員数は普通会計部門（公営企業会計部門を除く）の職員数。平均年齢は、一般行政職。

図 8 自治会加入率



(資料) 近江八幡市まちづくり支援課

近江八幡市行政経営改革指針(案)
令和〇年(20〇〇年)〇月
近江八幡市総合政策部行政経営改革室