

これからの地方公共団体の 庁舎のあり方について

—近年の庁舎整備、オフィス改革事例から—

企画・人材育成グループ 副参事 青木 俊介
地域リーダー養成課 副参事 佐藤 丈史
編集室 副参事 平林 拓海

目次

1.	はじめに	1
(1)	調査の背景	1
(2)	調査の目的	1
(3)	調査事例の選定	1
2.	調査事例	2
(1)	渋谷区役所	2
①	地域の概要	2
②	取組事例	2
③	課題・今後の展望	3
(2)	東京都	3
①	地域の概要	3
②	取組事例	4
③	課題と展望	4
(3)	大阪府貝塚市	5
①	地域の概要	5
②	取組事例	5
③	課題・今後の展望	6
(4)	兵庫県神戸市	7
①	地域の概要	7
②	取組事例	7
③	課題・今後の展望	8
3.	結果と考察	8

1. はじめに

(1) 調査の背景

地方公共団体の庁舎における窓口申請や相談対応については、近年のデジタル化の進展や社会情勢の変化に伴い、「書かない窓口」や「ワンストップサービス」のように、利便性向上につながる新たな取組が行われつつある。

また、職員の働く場としてのあり方にも、働き方に効率化・多様性が志向される中で、ペーパーレス化や勤務場所の柔軟化など、新たな取組が行われつつある。

このような変化を踏まえ、各地方公共団体はハード・ソフト両面において、新たな社会情勢への対応に向けた検討や、住民・職員双方の利便性向上の取組を進めており、注目すべき状況にある。

(2) 調査の目的

本調査では、使いやすさ・働きやすさに関するハード・ソフト両面からの改善を目的とした地方公共団体の事例を調査し共通項を考察することで、住民・職員双方の視点から将来的に必要な庁舎機能、働き方について示唆を得ることを目的とする。

対象は、新たな庁舎整備、オフィスレイアウト改革、環境改善等のハード面のほか、新技術導入による労務管理、業務フローの制度改革等のソフト面の働き方改善の事例とする。

あわせて、どのような課題意識や将来像による設計思想に基づき、いかに合意形成に至ったかも対象とする。

(3) 調査事例の選定

調査にあたっては、以下の4地方公共団体を選定した。

- ① 東京都渋谷区：平成31年1月開庁。新庁舎の「ありたい姿」を検討し、住民の利便性向上と職員のワークスタイル改革を踏まえたオフィス空間を実現
- ② 東京都：「シン・トセイ」と銘打つ行政改革の一環としてオフィス・働き方改革を実施
- ③ 大阪府貝塚市：令和4年5月供用開始の新庁舎をPFI方式で建設
- ④ 兵庫県神戸市：平成29年にプロジェクトチームを設立し、職場環境、住民サービスそれぞれの点で「スマート化」を推進

2. 調査事例

(1) 渋谷区役所

① 区の概要

渋谷区は東京都の西部に位置し、ビジネスやファッション等の産業が集積している大都市である。

人口は約 23 万人（令和 4 年 10 月現在）で、財政力指数は 0.96、経常収支比率は 74.9%（令和 2 年度 総務省決算カード）となっている。

② 取組事例

渋谷区役所庁舎は渋谷公会堂と共に建て替えた。

敷地の一部を民間事業者に貸し出し、その収入で庁舎を建設する方式をとることで、区が建設費を負担することなく整備したという特徴がある。

整備の際は、庁内の横のつながりを意識しながら未来志向で新庁舎での職員の「ありたい姿」を具現化するために検討し、先進的なオフィス空間と職員のワークスタイル改革を実現した。

執務室は「イノベーションを促すワークプレイス」を目指し、見通しがよくコミュニケーションがしやすいオープンオフィスとなるよう、クリアデスク¹のルール化やミーティングスペースを多く設置した。

また、場所にとらわれないワークスタイルに移行するためグループアドレス²の導入やワークラウンジを設置し、業務内容に合わせて最適な環境を選択できるようになっている。加えて、パーソナルロッカーを各フロアに用意し、タブレット型のモバイル PC を職員に配布した。



渋谷区役所庁舎



ミーティングスペース



ワークラウンジ

¹ クリアデスク：退庁時に机上に書類等を放置しないこと。机の上を整理整頓できるほか、個人情報漏えいを防ぐ効果がある。

² グループアドレス：課や係等、部署ごとに場所を固定した部署内でのフリーアドレスのこと。フリーアドレスは個人が自由に席を移動できるのに対し、グループアドレスは部署ごとにまとまって席を移動するのが特徴。

あわせて、庁外で執務が可能なテレワーク環境も整え、庁舎内外を問わないシームレスな勤務の実現を図っている。

業務改革による生産性向上の取組として、文房具・消耗品などの共有物を一元管理するユーティリティスペースを設置し、作業コストの削減やスペースの効率化を図っている。



ユーティリティスペース

そのほか、庶務業務をアウトソースするとともに、全般的にペーパーレス化、文書管理システムの導入、会議ルールの策定等を進め、業務効率化・生産性向上を図っている。

来庁者目線の窓口配置については、今まで部署ごとに分かれていた福祉の窓口を集約し、相談・手続きをワンストップで行えるようにした。声漏れや視線が気にならないL字型パネルブースを設置するなど、プライバシーへの配慮も行っている。

③ 課題・今後の展望

課題としては、このようなワークスタイル変革を完成形とせず、継続した改善が求められる。そのために、新庁舎整備後も職員自ら創意工夫し改善していくためのオフィス改善委員会を継続していくとのことだ。

また、区民から「エレベーターの待ち時間が長い」という意見があるという。来庁者数が多いことが原因のため、今後は窓口に来なくても役所の手続きができる環境を整備したいと考えている。

(2) 東京都

① 都の概要

東京都は特別区である23区と、26市5町8村の行政区からなり、政治、経済、文化などさまざまな分野において日本の中心地である。人口は約1,400万人で財政力指数1.177、経常収支比率は84.9%（令和2年度 総務省決算カード）となっている。

東京都庁では、一般の市の事務を担当する特別区内の業務のうち、大都市行政の一体性・統一性を確保する必要がある業務（上下水道・消防事務など）を担っている。

東京都庁では、2025年度を目途にDXやワークスタイル変革などを複合的に進めており、「デジタルガバメント・都庁」の基盤構築を目的とした「シン・トセイ」戦略を展開している。

② 取組事例

2021 年 3 月に柔軟で自由に働ける「未来型オフィス」のプロトタイプを第一本庁舎 24 階に整備し、実践や実証を行いながら、2021 年度は 6 部門、2022 年度は 17 部門で整備した。完了した部門では窓口カウンターを含め、ほとんどの机を移動可能な机に変更し、各所にミーティングスペース、個人用の集中スペース、スタンディングテーブル等を配置した。

座席数はテレワークを想定し職員数より少なく設定している。

オフィスのスリム化に併せて行った袖机の廃止及び収納棚の削減によって、クリアデスク化及び保管書類の電子データ化につなげている。

また、部内に Microsoft Teams と連携したスマートフォンを貸与しており、場所を選ばず電話対応が可能である。



見通しの良い未来型オフィス

令和 3 年 4 月には埼玉県と「サテライトオフィスの相互利用に係る協定」の締結によって、互いの庁舎や施設の利用が可能となり、職員交流の促進、情報共有、連携強化等、行政間の垣根を超えた政策課題の解決に取り組んでいる。

フリーアドレス化は組織数が変化しても柔軟に対応できるほか、これまで別席であった部課長と同じ机で仕事することとなり、相談しやすくなった（縦のつながりが強くなった）といった意見に加え、他部署の職員間での交流が増え、協力や助言を求めやすくなっている。

また、コロナ禍により WEB 会議が浸透したことから、重要な会議は WEB で開催し、軽い打合せやラフなコミュニケーションはミーティングスペースを活用する傾向にある。



各所にミーティングスペースを
配置する

③ 課題・今後の展望

未来型オフィスの取組は部門間の壁をなくす効果があるが、新しい業務形態に変更する不安やオフィス改革に公費を費やすことに抵抗感があるため、一斉に実施するのは難しいという課題がある。しかし、都庁も民間企業のように「新しい試みであれば多少の失敗は許される職場」や「やめる決断ができる環境」へと意識を改革することが、職員

が働きたい職場につながり、ひいては都民に対する QOS³の向上につながることを職員に理解してもらう必要があるという。

また、固定席がないことで窓口に来た方が職員に声をかけづらいことや、入庁間もない職員は他部門の職員の名前と顔が一致しないなどの課題もある。そのため、デジタルツールを活用し、対面以外でも来庁者の目的に合った行政サービスを提供できるシステムの構築や、職員間の意思疎通が図れる環境整備に加え、ミーティングスペースを活用した対面で気軽に話せる機会を作り、フリーアドレス化が職員間の意思疎通の妨げにならないように活用を進める。

(3) 大阪府貝塚市

① 市の概要

貝塚市は大阪府南西部、和歌山県との県境に位置する人口 8.2 万人強（令和 4 年 10 月現在）、財政力指数は 0.68、経常収支比率は 93.4%（令和 2 年度 総務省決算カード）となっている。

京阪神の傾向として地場産業が縮小する中、産業団地の整備による企業立地が進んでおり、第 2 次産業の一人当たり付加価値額は、府内平均 822 万円を大きく上回る 1,200 万円（全国 368 位、2018 年、RESAS より）と高位にあるのが特徴である。

② 取組事例

建替前の貝塚市役所は、ひとつの敷地内に複数分棟していた。このうち、旧本庁舎、教育庁舎、職員会館のほか、福祉関連の窓口、老人福祉センター、身体障害者福祉センターが複合した「市民福祉センター」といった庁舎、施設は、新耐震基準導入以前の建築のため、老朽化が進み耐震強度が不足していた。これらの機能を集約のうえ建て替えることとなり、令和 4 年 5 月に供用開始した。また、整備手法として PFI⁴形式を採用したことが特徴である。



新庁舎

³ Quality of Service の略。サービスの品質を指す。

⁴ 民間の資金とノウハウを活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行う公共事業手法。設計、建設、維持管理、運営の全ての業務を長期一括契約する。民間の創意に委ねるため細かな仕様は定めず、“性能を満たしていれば細かな手法は問わない”性能発注方式を採る。※内閣府 HP 内「PFI 事業導入の手引き」より要約
https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/tebiki_index.html

PFIによる超長期にわたる庁舎管理コストを軽減するための工夫例として、フロアの仕切りを極力減らし、看板をマグネットシートで設置するなど、人員増減や部署の改廃に柔軟に対応できるほか、執務室天井部の配管目隠しを行わないといったメンテナンス性を高めるなどがある。あわせて、庁内や隣接敷地内で売店等の収益施設の運営によって超長期での採算を確保している。



窓口のレイアウト。天井部
は配管が見える

市担当者が最も重視したことは、施工内容やモニタリング項目における施工者との意見調整だという。PFIは性能発注のため施工スケジュールがタイトで提案の検討時間は短い、その中でも市担当者が利用者目線で検討・判断したことで、工夫が随所にみられる庁舎となった。

庁内全般において、導線、案内サイン、カラーリング等を分かりやすくし、来庁者が迷いにくい工夫をしている。

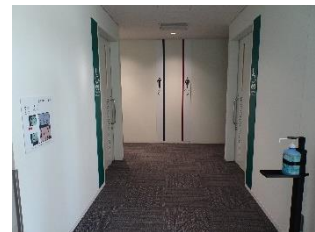
また、色覚に配慮した配色で部局やトイレ等の位置を判断しやすくし、ドアの開く方向や手すりの位置が対称の多機能トイレを廊下の両面に設置することで、障害の部位にあわせて使いやすい工夫をしている。



地場産材を用いた
本会議場

なお、議会の本会議場では地場産材を多く用い、名産のつげ櫛をあしらった意匠としている。

次に、機能を集約した市民福祉センター部分では、各部局と間仕切りで離され平常時は往来を制限しており、プライバシー向上と併せて、センター利用者が目的地に向かいやすいよう、用途に応じた住み分けとしている。



トイレのレイアウト

また、内部の各機能や間取りでは、地域でワークショップを重ね、例えば主に用いられる流派に合わせた茶室の規格など、利用方法に応じて要望のあった利用者の意見を、細部まで丁寧に反映している。

③ 課題・今後の展望

性能発注によるPFIの課題として、施工不備と考えられる不具合であっても、当該箇所の性能自体を満たしている場合には、容易に修繕を要求できない点がある。

このため、市は維持管理に関して市が修繕を要する基準を施工者と合意できるよう、定期モニタリングの項目と基準については、コンサルタントの助言のもと施工者と、慎重に調整を行っているという。

このように、施工方法の自由度が高いため、市が庁舎機能に関する設計思想を十分に

深め、施工者と綿密な意思疎通を図ることが、PFI で庁舎整備を行う場合の重要な点となる。

(4) 兵庫県神戸市

① 市の概要

神戸市は、政令指定都市として人口約 151 万人（令和 4 年 10 月現在）を抱える、西日本を代表する港町として著名な観光地であり、港湾の利点を活かした鉄鋼業や造船等の重工業、海運業が盛んな地域である。財政力指数は 0.79、経常収支比率は 99.0%（令和 2 年度 総務省決算カード）となっている。

平成 29 年に「働き方改革」プロジェクトチームを立ち上げ、「働き方改革（業務改革）ロードマップ」を作成し、「スマートなワークスタイル、働きやすい職場」「スマートで優しい市民サービス」を目指すこととしている。

また、令和 3 年度末時点で、中央区役所、西区役所等、近年再整備を終えた庁舎もあり、整備に併せたスマート化を進めている。

② 取組事例

「ロードマップ」で掲げた取組で実践されているものとして、市・区役所の職員に対しては、多様で柔軟な勤務体系の実現（在宅勤務、フレックス、グループアドレス、サテライトオフィス開設等）、業務省力化・電子化による生産性向上（ペーパーレス化、システム化、固定電話廃止）、全庁コミュニケーションと協働の促進（グループウェアの導入や Web 会議、AI の活用）が挙げられている。

また、市民サービスの面では、支所と区役所、区役所と本庁を結ぶオンラインカメラによる住民向けリモート相談や市民が来庁せずにできる手続きの拡大、タブレット端末導入による入力や確認の利便性向上、コールセンターやチャットボットの導入による問合せ対応の迅速化が挙げられる。

取組への反応として、勤務体系については、フリーアドレス化は 2 割程度、旧来の通常勤務が多数派とのことであるが、決裁の電子化やグループウェア導入、固定電話廃止、コールセンター導入により、業務の中断が少なくなり、集中しやすくなったことが職員間で高く評価されているという。

また、税や国民年金関係手続等、順次拡大しているリモート相談可能な窓口業務については、導入から日が浅く利用率は低いですが、こうした仕組みが定着することで、住民側は近隣で相談可能となり、職員側は本庁舎に機能、人員を集約できるなど、双方の利便性向上、効率化が期待される。



おやこふらっとひろば



地域活動支援センター

また、子育て中の方が気軽に利用できる、乳幼児向けの屋内遊具設置施設「おやこふらっとひろば」を各区役所に整備しており、施設で開催される子育てプログラムの実施時以外にも、区役所に用がなくても散歩のついでに利用する方も多いという。

同じく、「地域活動支援コーナー」というコミュニティスペースを各区役所に設け、会議やコピー印刷等で地域団体が気軽に利用できるようになっている。

利用者によると、市街中心部で利用できるため利便性が高いとのことである。

③ 課題・今後の展望

市では電子化、オンライン化による庁舎機能の効果的な集約、市民の利便性向上が着々と進められている。

現時点では働き方、オンラインサービスともにこれから浸透を図る段階だが、担当者は将来的に全ての窓口を遠隔で結びつつ、支援者・関係者ともリンクすることでスムーズな対応が可能な環境を実現したいという。

オンライン化を踏まえて面積としてはコンパクトになりつつも、職員・市民双方の利便性を向上させつつ、一方で訪れたいくなる機能を充実させているといえるだろう。

3. 結果と考察

本調査では4つの庁舎整備やオフィス改革の例を紹介した。

本調査の結果として、都市部といえる渋谷区、東京都、神戸市本庁舎の事例では、職員の働き方の改善を目的に、生産性と QOS の向上につなげる一方、地方部にあたる貝塚市、また神戸市の各区役所では、住民意見を庁舎機能に反映させ、地域住民が利用しやすく居心地の良い庁舎を目指すという差異が認められた。

渋谷区および都庁でヒアリングした際、手続以外での住民利用の要望は少ないとのことで、各種民間施設で需要が満たしているために、手続（および住民相談）以外での庁舎機能の必要性が少ないことが主因とみられる。

また、他の視点として、これまでの地方公共団体の庁舎の設計や導線は、窓口手続や行政内部の決裁業務プロセスを踏まえた形が当然視されてきたところであるが、DX 化の進展により手続目的の来庁や、対面式の決裁プロセスが簡略化され、場合により不要となる時代が訪れつつあることが、東京都や神戸市の事例から見受けられた。

以上が調査結果となるが、仮に、現行の庁舎機能設計の主を占める「窓口手続」や「決裁プロセス」が不要となった将来に、地方公共団体庁舎はどのようなあり方が考えられるかを、私見ながら考察する。

一つのポイントとして、行政だけでなく地域全体で協力した課題解決のあり方、いわゆる官民共創を進めることがこれからの時代に重要となることから、行政組織内の横断

的な、そして行政と地域住民等の関係者のコミュニケーションに適した機能、サービスの提供が、より重視されるのではないだろうか。

この点については、渋谷区や神戸市において異なる所属の職員も交流しやすいコミュニティスペースを提供し、対面コミュニケーションを促進していることが一例といえる。

また、貝塚市のように複合化により、福祉利用や文化目的など様々な利用者が集まりやすくなったこと、そして神戸市の「おやこぷらっとひろば」「地域活動支援センター」のように、手続目的での庁舎来訪の必要性が減る一方、庁舎で提供しているサービスを目的に住民が来訪していることは、それぞれ注目すべき点である。

このように、今回調査事例の特徴的な点を総合すると、柔軟な働き方を可能としながら対面コミュニティに適した環境であり、多様な利用サービスが提供されることで、職員、住民ともに興味関心に応じて寄り合い、交わることのできる庁舎という姿がみえる。

こうした姿は、地域が一体となって課題を解決していく、官民共創によるまちづくりの中心地となることが期待される、これからの地方公共団体庁舎にふさわしいあり方だと考える。