

## 与謝野町議会議員研修会「合併後のまちづくり」の庁舎統合について

作成：企画財政課

平成24年5月10日（木）元気館、農事研修室において、与謝野町議会議員研修会（第11回議会庁舎問題特別委員会）が開催されました。

研修内容は、合併後のまちづくりの全般についての講演でしたが、その中から庁舎関係について抜粋しましたので報告します。

講演：「合併後のまちづくりを考える」 講師：同志社大学教授 真山達志 氏

**■研修会の目的**

役場庁舎のあり方について調査・研究するために、議会に庁舎問題特別委員会（平成23年6月9日）が設置され、さまざまな角度から検討されている中、さらに、庁舎問題特別委員会議員が識見を深め今後の調査・研究に生かすことを目的に研修会が計画されたものです。

－ 以下、抜粋 －

**はじめに**

- ・新しいまちづくりを考えると、「住民と行政」「住民と議会」との関係が話題になっている。
- ・もう少し拡大すると、役場の役割機能、そして住民との関係につながっていく。そういう事から庁舎問題に関わってくると考えている。

**■庁舎問題について**

- ・庁舎問題特別委員会で論点となっていることについて考えた場合、私は、利害関係は何もないが一般論、客観論で申し上げたらどんな事が言えるか付け加えたいと思う。

**議会、行政の専門性の向上**

- ・議会や行政の専門性の向上でいうと、庁舎は原則的には総合庁舎方式が絶対に良い。分庁舎方式では専門性を高めるためには問題がある。
- ・総合的、分野横断的行政をするのに、分庁舎方式は弊害、障害がある。縦割りの対応する部分では、課単位、機能単位にあっても別に大きな問題はないが、違う分野、違う担当にまたがるような課題を議論しようとする時、違う庁舎にあったら、しょっちゅう行き来しなければならない。
- ・電話やEメールはもとより、テレビ会議をした方は分かると思うが、絶対同じ場で話しているのと同じレベルでの議論は出来ない。いくら通信技術が進んでも無理でした。
- ・同志社大学でもテレビ会議はよくやります。姿も全部見えますしお互いの会場も見えますが、空気（雰

困気)は伝わらない。その場にいると発言している人が見えるだけでなく、それに対してあからさまに不快感を示している人、うなずいている人とかが見える。それがまさに場の空気(雰囲気)である。今の技術をして中々伝わらないということだ。

- ・場所は何処にあってもよいが、望ましくは、庁舎は1箇所にまとまった方がよい。
- ・市町村合併を進めた方がよいという講演をしていた時に私が強調したのは、政策能力の向上とか、行政の専門性を高める、これに合併というのは一定の効果、意義があるからだと強調していた。
- ・長い将来を見たときに、専門能力とか政策能力を高めておかないと、地域間競争とか、いろんな補助金の制度とかが変わっていった時に、競争に負けてしまう。だから合併も考慮した方がよいと言ってきた。
- ・折角合併したのに、分庁舎方式をとっていると、私の一番合併の効果として期待していることが、100%実現することには障害かと思っている。
- ・3町の行政資源が分散しているのは、能力とか資源を無駄とはいわないがロスしていると感じている。

### 防災面からみた庁舎問題

- ・分庁舎方式が全てデメリットというわけではない。
- ・首都機能のことで言われていたが、東日本大震災以降、1箇所に集中していると、そこが災害を受けてしまったら壊滅してしまう。だから分散している方がよいといわれているのも事実で、そういう側面もある。
- ・東日本大震災のように庁舎が丸々流されてしまうとか、あるいはトップを含めて町の職員の多くが被災してしまうとか、そういうような大規模な被害を受けるといような場合は、特定の町役場の一つでは対応できないのが現実である。分かれても一箇所でもあんまり差がない。
- ・中規模以下の災害の時には、町の庁舎が分散していることがプラスに働くことは一定データはあると思う。
- ・いろんなケース、側面があり、全て100点という選択肢はないので、いろんな価値観や基準で比較考慮するしかない。

### 日本自治体危機管理学会の議論

- ・行政機能というものを災害時に考えたとき、行政職員や行政に関わっている人というのは相対的に人数が非常に少なくなっている。
- ・今後、さらに現業部門を民間委託などに移行することから職員から外れていく。そうすると行政組織というものが、悪く言えば「頭」ばかりの組織となり手足が十分でない組織になって行きます。コスト削減という兼ね合いでそうならざるを得ない場面がある。
- ・災害時は行政に依存する、頼るという部分は、住民から見た場合、相対的に小さくならざるを得ない。だからこそ住民の自主防災組織を含めた、自助、共助というような部分が大事だといわれている。
- ・与謝野町の現実を見たとき、若い人が町の職員として、消防団員を兼務して分庁舎に勤務している。何か火災があった時にでも分庁舎から直ぐいけるといような点で、分庁舎方式で職員が分散している方が、地域の日常の安全という事からすればメリットがあるという現実がある。
- ・なるほどそうだと思う。そういう意味で依存する、期待するのは良いのだが、消防団員でありかつ職員であり、そして分庁舎に勤務していて、自分の地元の団のあるところで、何か火災でもあって、直ぐに駆けつけるという体制のための分庁舎方式を前提とするならば、人事異動が地域出身者しか出来

なくなる。あなたはこの地域の出身だからそこに住んでいるからこの庁舎という人事しか出来なくなる。

- ・これは専門性とか行政能力アップという点で人事に制約がかかってしまい、組織の能力アップについてはマイナスになる。適材適所を考えた場合、出身地とか居住地というのは入れにくい。
- ・実態として非常に説得力のある話だが、一方で行政能力とか専門性というのを考えたときに、あまり大きな足かせになるようなことは出来るだけ避けたほうが良い。これは皆さんのいろんな判断となる。

### 住民が議論し行動する「場」の創出

- ・住民が議論し行動する「場」の創出という関係で、庁舎というものを一般的客観的に申し上げると、合併した市町村では分庁舎方式をとっているところ以外の一つとなる。旧町村の役場は空くことになる。支所機能を置きますが、圧倒的なスペースが空く。空いたスペースの使い方というところが重要となる。
- ・何も使わなくても維持管理コストは必要となるので、出来るだけ有効に活用した方がよい。その時に何に使うのか？ 図書館の分室や公民館機能を足したところもある。先ほど述べた地域住民が議論したり活動したりする場として活用するという考え方も出来る。
- ・よく合併前に質問が必ず出るのが、合併したらおそらく役場はなくなって大きなまちの方に本庁舎がなるはずだ。町役場がなくなるのは寂しいとか、不便になるという質問が出る。
- ・確かに直ぐ近くにあった役場がなくなってしまうことは、心理的な寂しさは誰しも否定できない。分からはなくはない気持ちだ。
- ・ただ、行政の役割というのが変わってきているし、今後変わってくる。昔、役場は確かに町の中心地でありその周りが栄えていた。逆に栄えているところにしか役場を建てなかったかもしれない。鶏と卵の関係だが、町の中心に栄えているところに役場とか市役所があるのが普通でした。
- ・いろんなことを役場が中心になって動かしてきたので、まちづくりに係ることなどは、一旦役場に話しを通さないと何も動かない。住民だけでは何も出来ないという時代の形では、やっぱり役所が近くにあることが絶対的に有利である。
- ・ところが時代が変わってきて、役場に頼んだってどうせ出来ない。皆さんでやってくださいというのが落ちだ。だったら役場に言ったってしょうがない。という時代になってきている。
- ・それよりも、「自分達でやろうとしたときに場所もない、話し合いをしようといっても何処でやるのか、活動しようとしても拠点とする場所がない」ということよりも、場所が用意されている方がよっぽどまちづくりはスムーズに行きますよ、というような地域が現に出てきている。
- ・つまり、役所で行政職員が居座っているのを追い出して、そのスペースを住民に渡せという発想である。そう考えると、地域住民が議論したり活動したりする、少なくともハードな意味での場を作り、資源として、行政資源として旧役場というものを位置づけることが出来るのではないかと思う。
- ・裏を返せば、住民自身がそういう活用する気もない、そんな場は要らない、という事になるとこの提案は意味を持たないことになる。住民の意識、住民の活動実態、これとの相関関係だと思う。
- ・前提として、今はとにかくこれから将来に向けて、段々住民がそういう事を積極的にやるように変わるはずだという前提で話をしている。
- ・そうなる場を確保する、今の時代、行政が新たに施設を作れといっても、そんなお金がない。おそらく住民自身も望まないと思う。そうすると今まである施設を使って有効に活用していくことを考えないといけないと思う。そういう事を考えると、総合庁舎方式にして、色々場を空けていく、言って

みれば、行政ができるだけ使う場所を少なくして、住民に開放していくことも一定の意味があると思う。

- ・ いろんな意見がある中で、場所があっても、ただ空間があるだけで、住民が沢山いても行政と意見交換が出来ないとか、行政へ要望を出そうと思っても肝心の行政がそこにいないっていうのは、ここでやってもだめだ、という意見があるのも確かです。
- ・ そういう意味では、行政との接点というかつながりが弱まってしまうという事は否定できない。
- ・ ただどの程度まで、行政に頼るのかという事の問題だと思う。実際に庁舎の問題を考えていくときに、庁舎を何処におくのか、庁舎は何をするべきなのか、を考えるときに、住民自身が何を求めている、住民の活動とか、まちづくりの関わり方の現状がどのくらいなのか、今後どう変わるのかなど兼ね合いというのが常にあると思う。
- ・ 折角、場を提供しても住民が使わないのであれば、その場は無駄になる。あるいは住民がどうしても場が欲しいといているのに、行政の役所として使うから無理です、他を考えましょうというのが良いのか、住民との兼ね合いが非常に重要になってくる。

### **住民の利便性と分庁舎方式, 総合庁舎方式について**

- ・ 一般住民が町役場に年間何回くらい行くかというアンケートをすると、1回～3回くらいが大体7割くらいである。市役所とか役場にはそうそうしょっちゅう行かないのが現実です。
- ・ 住民の利便性とかを考えた場合、実はあんまり関係がないといっても良いくらいだ。それよりも郵便局や金融機関の窓口がなくなるほうが、多分非常に不便となると思う。
- ・ 総合庁舎方式にしたとしても、通常、一般住民が役場の窓口に行く一番の大きな目的は各種証明書の発行で、大体7割から8割の比率になる。これは多分、分庁舎というか支所とかで行われるので、一般住民にしてみれば、1年に1回行くか行かない程度で、役所そのものに行かなくてならない用事は、ほとんどないのが普通です。
- ・ そういう意味では、1年に1回行くか行かないかの利便性よりも、自分の町がいかに政策的,行政機能の点でも高度に、そして合理的になって、さらにコストが節減できればもっと良いと思う。そういう事が可能になるという事を冷静に考えて結論を出すことが重要である。
- ・ プラスの要素として気持ちの要素もありますので、気持ちが納得できるような議論とか、手順がやっぱり必要となってくる。
- ・ 気持ちが先行して逆転してしまうと議論が難しくなる。合理的な目的とか、効果、機能、というものが後回しになる議論はできるだけ避けたほうが良い。これは客観的な意見として言っておきたい。

### **■意見交換**

Q：合併協定で庁舎を何処に置くかについて書いてあり合意しているにもかかわらず、今回移すという話になっている事は、協定との関係でどうなのか？

A：合併協定書というのは、当然重要な重みがあるものであるが、一方で法的拘束力がないのが通説です。いわゆる紳士協定よりは少し重みがあるものだといわれている。

- ・ 従って協定内容が不履行になったとしても、通常不履行というものは合併した後、協定にあった事が一切行われていない場合に不履行と言っている。こういう場合であっても、合併自体の効力が無くなるという事にはならないというのが普通の理解です。

- ・いずれにしても、書いてあったことと違う事になっても、直ちにそれによって何らかの法的な問題が発生するという事にはならない。
- ・総務省のいろんな所での発言などでは、協定内容との不整合の程度にもよるが、政治的道義的責任は発生するという解釈がされている。裏返すと法的問題にはならないということである。

Q：事務所の位置を変更する場合（定める場合）に関して、地方自治法4条第2項との関係は

A：地方自治法の書き方は、非常に抽象的な事を書いてあるので、具体的に何を考慮すればよいのかというのは法律から直ちに読み取れない。

- ・総務省（旧自治省）からの見解によると、当然交通の便、関係行政機関が近くにある、行政機関ではないが公的機能を持ったもの、例えばJA、商工会、そういったものの事務所が近くにあるというのが考えられるという説明が総務省が出している自治法の逐条解説にはある。
- ・ただこの部分は、自治法の中であまり重要視されていないというか、今まであまり問題にならなかったこともあるので、大学の授業でもまず話すことはないくらい飛ばされるどころであり、あまり議論になっていない。これをどう解釈すべきか、定説、通説というものがないといってもよい。
- ・これが争点になっているような裁判がなかったかと思って調べたがほとんどなかった。
- ・地方自治法に当初から入っている条文であるので、相当古い基準の発想で作成している条文であることは間違いない。役場は町の中心ですよ、交通の便、公共交通の便はまだまだ不便な状態、通信がまだまだ発達していない状態、という中で作られている条文ですから、その後、さほど大きな問題になっていないので改正されずに今日まで来ている。よって、当然地方自治法第4条第2項を解釈する上では、制定当時とは違った交通事情、通信事情あるいは行政機能の問題を総合的に考えて結論を出すべきだろうと思う。
- ・第4条第2項はひとつの目安を示した程度の話であるため、これを持って何らかの争いをすることはできませんが、議論をするときの基準であることは間違いないと思う。この条文の制定の背景には、極端に辺りなところで作られたら困るという、自治体不信というか、昔はほっといたら何をするかわからないという不信感があって、その歯止めとしていた。そのくらいのもと考えられる。

Q：合併協定の拘束力はいつまでなのか

A：拘束力そのものは、法的な意味では期間はない。かなり限られた拘束力しかない。

- ・政治的道義的拘束力はいつまでかという事になるが、例えば3年とか、5年とか、10年とか具体的な数字で区切れるものではないと言える。
- ・どんな契約でも約束事でも、事情変更の原則というものは必ずある。状況が変わったとか、合意に至った基本的な前提が変わった時にはそれを変更することは当然の大原則である。
- ・合併協定に書いてあったとしても、書いてあるという事だけですべてを拘束するのではなく、それを変更するだけの合理的な理由があるか、ないか、の問題である。
- ・時間の問題ではなくて事情の問題であると言った方がよい。たとえ10年、20年経っていても、事情が変わっていなかったら一定の拘束力を持つと考えられる。たとえ1年でも大きな事情変更があった場合、その事情が何なのか、それについての一定の合理性があるとなれば、時間の問題ではないと、私は考えている。

- ・庁舎を今後総合庁舎方式にするのか、あるいは場所をどうするかについて、今検討する方が良いという合理的な理由というものを示して、更には、ただ庁舎をこうするだけでなく、仮に動かすのであれば、空いた庁舎をどのように活用するのか、それは住民にとって、どんなメリット、デメリットがあるのか、いろんな議論をしていくことは、別に合併の趣旨や協定をないがしろにしているものではない。

Q：町民との合意がない。総合計画との整合性。そういったことで問題になっている。この様な状況の中で、本問題に対する対処の仕方について、視点を何処において、議会としてどう問題を解決するのかご教授願いたい。

A：合併協議でまとまったことを見直すという時に、まず、そもそも再協議というのがどうかという問題もありますが、合併協議、あるいは合併協定書に書いてあることは、協定が調印された時点で協議や協定の区切りが出来ている。

- ・それを変更する、それとは違う何かをするという事は、全く新しい議論がスタートすると考えるべきである。当然そうすると、その議論をするときの一つの制約要件、考慮要件として、合併協定にどういうことを決めているかという事は常に大きな要素ということもありますが、それとは違う別の要素として、事情とかなどを含めて検討していくこととなる。
- ・各種計画との関係でいえば、新町づくり計画とか、第1次総合計画の中にも、庁舎のことは検討していくという事をいただいた資料の中に書いてあると思っているので、そういう観点からすれば、どのタイミングでやるのかということがむしろ問題になってくると思う。
- ・今なのか10年後なのか、時間、タイミングの問題なのかと思うが、いろんな事情があるので与謝野町のすべての事情は分らないが、例えば、今のやり方、体制、仕組みに、何か重大な弊害があるとか、大きな無駄、あるいは非効率、非効率が発生しているとか、災害なども含めて、何か大きな社会的な状況の変化、事情の変化があれば、それを進めていく、議論を進めていく、検討を進めていくという事は合理的な理由として考え得る。

Q：庁舎統合について町民が合意していない点について

A：庁舎問題に限らず、どんな提案を出す場合でも、事前に100%合意が出てから提案することはあり得ないわけですから、提案されてから賛否両論、いろいろ議論をされることが普通である。

- ・当然提案をする人、それが町長であれ、議会であれ、提案する人が、なぜ提案をする必要があるのか、提案内容がどういう意味や効果があるのかを説明して、そこから議論が始まるわけです。当然その提案に反対する人があって当然です。
- ・逆にいえば、住民全体が合意を得ない限り提案できないことになれば、おそらくほとんどの提案は不可能になる。それこそ議会不要論になる。提案した段階で全員が賛成だという事になれば、そもそも議会で議論する必要がない。
- ・提案をされたことによって、反対する人、反対しない人、賛成する人、どういう立場の人であっても、住民の皆さんが庁舎問題で分庁舎方式が良いのか総合庁舎方式が良いのか等、考えるきっかけになったという事は、それはそれで意味があると思う。
- ・庁舎問題などは、庁舎が移転される地域に住んでいる人を中心に、いつ提案されても絶対に反対する人はあると思う。どんどん行ってくれという話はまずないと思う。役場は迷惑施設ではないと思うの

で大賛成というよりはちょっと待てという話となるので、全員の合意、大方の合意が得られるまでは提案を控えるべきという考え方は議論が成り立たないと考えている。

Q：時代の流れの中で、より住民の方向に向けた、住民が住んでいる地面を向いた行政の専門性が発揮できるような行政、能力、機会も含めて必要になってきていると思う。行政機構が新しい時代として求められていると思うが。

A：庁舎が総合庁舎方式になって、能力が高まったとしても地域住民との距離が離れてしまったという問題がある。確かに大きな課題、解決しなければならないことだが、先ほど現業が無くなって頭ばかりになっても、基礎自治体というものは結構地域に出て行ったり、住民と接する機会が府や国に比べれば圧倒的に多い。庁舎は一か所にあっても、日々の業務の中で住民と接する事の中で、知識情報を入れることが重要である。

- ・分庁舎方式では職員の人が本庁と分庁舎との行き来をする。そうすると時間とかエネルギーが無駄になりますが、総合庁舎方式にすると行き来する必要がなくなる。それは職員が楽になるだけじゃないかといわれる。確かにそうかもしれないが、一カ所に集約されますと、職員は会議とか打合せのための移動ではなくて、住民に会いに行くための移動となる。つまり移動の回数とか距離はあまり変わらないが、むしろ職員は一カ所になったからって楽になるわけではない。
- ・日々いろんなところに出ていくので、移動距離、移動時間が増えるかもしれないが、住民のために移動している時間である。今は庁内の調整とか打合せのために移動して時間をとっている。同じ時間を取るのだったらどっちに使うという考えになる。
- ・仕事の仕方の工夫や地域に出て行く時間とか、コースとかを工夫して最小限にしていくことはもちろんであるが、矛盾を最小限にしていく工夫は必要である。

Q：総合庁舎方式となった場合に支所の在り方はどう考えているのか

A：支所機能の中で住民の日常生活などにとって一番重要なのは、各種証明書の発行などの窓口業務です。通常支所という場合は必ずある。ほとんどの業務はそこで完結すると思う。

- ・これは国なんかも想定していたとか予想していた。考えていたのは、住基カードが出来て、自動発行機を導入して、その内無人でも、あるいはコンビニでもできるようになったら、それこそ支所の窓口業務はなくなるだろうといわれたが、どうやらそういうふうに進んでいないので、人が対応する窓口業務というのは残ると思う。
- ・その時に支所を廃止すると、明らかに不便になる人は相当出ると思う。窓口を残して、それなりのコストはかかるが、例えば大津市の支所の場合は、総合支所がいろいろな機能を持っているが、専任職員は1名であとは臨時職員だったと思う。人件費を抑えるなどの工夫をしているが、窓口のために職員を配置するのはある意味もったいないので、別の機能、地域振興的な役割を持っていく。課がそこにあるのではなくて、課は本庁舎にあるのだが、その出先的な意味で職員が兼務でそれを担当する。住民が相談して色々な質問が出たとか、町につないでほしいという要望が出た時にその役割を担ったりする職員、そのような役割を持った人が窓口も兼務する。具体的な窓口業務は嘱託職員でも可能なので大津市の場合はそのようにしている。
- ・財政的に可能であれば、今の3分庁舎のうちのどれか2つは最終的には残す必要がある。野田川の庁

舎は耐震性の問題がある。もし改築とか建て替えをする場合は、その機能を持たせるようなスペースをとる必要もある。住民が短い距離で移動できる所にバランスよく支所は残すことが良いと考えている。

- それも維持できなくなる場合は、自動発行などの方向を検討することになるが、余談だが自動発行機を導入した所は皆痛い目にあっていて、導入時には補助金があったが更新には1千万円が必要という話になっていて、自動発行機は廃止する方向にある。
- 無人化とかコンビニ等に対応する様にはまだまだなので、窓口を残すのであれば、それプラス住民の活動をサポートする機能を支所に置いておく事を考えるべきです。この地域で大体完結する様な機能をおいておく必要が最低限必要だ。