

## 大津市「市民センター機能等のあり方実施案」に対する本委員会の見解

2019年9月12日

自治連合会のあり方を改革する委員会

本委員会は、自治連合会のあり方に関する改革案を提案するために設置された特別委員会である。しかし、今般、大津市が提案している市民センターの改革案は、本委員会における検討作業への関わりが大きいので、これに対する見解をまとめることになった。

そこで、標記実施案（「広報 おおつ」2019年3月15日）と、勉強会「大津市の考えるコミュニティセンターについて」（6月19日）ならびに「市民センター機能等のあり方実施案学区説明会」（6月30日）における質疑を踏まえて、とくにコミュニティセンター化と新自治組織となる「まちづくり協議会」に焦点を置いて、既存組織や活動との関連にも注目しつつ、検討作業を行った。その結果、本文で示すように、少なくない理由と根拠をもとに、本委員会は同実施案に対して「強く、深い懸念」を抱くに至り、その旨を自治連合会役員会に答申することとした。

今後、自治連合会において然るべき対応が取られることを期待する。なお、この市民センター改革案に関して大津市によって開催された日吉台学区における三度の会合（2018年9月3日、2019年6月19日、6月30日）に於いて、参加者から多くの疑問や反対意見が出されていたことも記しておきたい。本答申は委員会での議論のみならず、こうした説明会での意見も取り入れたために、やや長文になった。

### 1) 市民センターの位置づけ、その機能と役割

「市民センター機能等のあり方実施案」は、現状の市民センターをコミュニティセンターに切り換えていくという提案であり、既にその実施は来年度から、と決められている。それだけに住民の十分な理解と支持のもとに然るべき行動を行う必要がある。このために、以下のような論点を紹介したい。

#### ① 市民センター機能のさらなる充実が求められている

四つの機能（支所機能、公民館、地域自治、防災）を担う市民センターの位置と役割については、これまで多くの住民に受け入れられてきた。むしろ地方自治の促進に向け、歴史的で積極的な取り組みであるとさえ評価されてきた。

今後は、少子高齢化など、地域における社会環境の構造的な変化に対応するには、これまでの市民センターの機能を基本にしつつ、さらに行政サービスを豊かにすることが求められている。

#### ② ところが支所機能の合理化、行政サービスの削減が進行している

今般の「市民センター機能等のあり方実施案」により、年間6.5億円の費用（＝平成29年度の関連決算額13億円余の約半額）が削減され、それは今後

の老人福祉費など民生費の増加分に活用されるとしている。支所機能そのものは、2024年度までは存続することになったが、既に今年度から職員の配置は減員され、支所業務の見直し、窓口時間の縮減などによって混雑現象が生まれている。

こうした支所機能の縮減について、大津市は坂本等の基幹支所への集約、コンビニエンスストアでの業務実施、行政手続きのオンライン化等で対応可能としているが、とりわけ高齢者など社会的弱者にとってその負担が大きくなることは避けられない。

- ③ コミュニティセンター化に伴い、大津市の権限と責任も解除されることになる支所機能については、2023、2024年度の再度見直し後、新制度に移行するとしているが、2025年度以降は市職員の配置を止め、相談業務は定期的な巡回相談を移動相談員によって行う、としている。つまり、これまで市民センターにおいて果たされてきた行政サービスが縮減されるに留まらず、大津市がそこで担ってきた行政上の権限と責任も日常的に解除されるのである。住民に近い地域の現場に行政との接点が必要、といった住民の要望とは逆行している。

こうした経過の中で、次に述べるコミュニティセンターは、その指定管理者になる「まちづくり協議会」が地域内の全住民を対象とする公共サービスを提供することを予定されていることもあり、住民に対する窓口での実際的な対応など、従来の支所機能の一部についてもその責任が不明瞭なままに担うことにもなりかねない。公共サービスの中には個人情報が含まれていることも多いから、こうした状態で住民への対応が行われることは問題であろう。

## 2) コミュニティセンターの位置づけと問題点

### ① コミュニティセンターの趣旨と概要

大津市は、「市民が、地域における市民主体の特色あるまちづくりの拠点として、自主的に交流し、互いに連携を図り、市民活動を促進することにより、協働のまちづくりを推進すること」を目的に、コミュニティセンターを設置することにした。このコミュニティセンター化によって、それが「地域の主体的な学びの実践の場」になり、「多様な人材が集い、つながり、まちづくりに活動に生かす」ことが可能になるとしている。

ここで注意しなければならないのは、このコミュニティセンター化は来年度（2020年度）から実施することが既に決められていること、そして、当初は大津市の直営でスタートするが、5年間のうちに指定管理者制度によって、地域による自主運営に移行するとしていることである。これまで社会教育を担ってきた公民館機能が変更され、設置主体が教育委員会から市長部局に移管され、日常的な管理運営については、指定管理者になる予定の「まちづくり協議会」

に委ねられるとしている。

大津市は、このコミュニティセンターに対して、指定管理料 314 万円（嘱託職員一人分の人件費相当分。しかし雇用に関する労務管理に関わる費用、税理士や社労士への相談料、さらに消耗品購入のための事務費なども含まれるとしている）を支払うとしている。しかし諸管理経費や消耗品費まで含めて嘱託職員一人分の人件費相当の指定管理料というのは総額としては低すぎると思われる。現実には、最低賃金スレスレの人件費になってしまうのではなかろうか。ちなみに、先行する草津市や東近江市の場合は、施設の維持管理を含めているものの、規模に応じて 1000～2000 万円程度の指定管理料が支払われている。

この指定管理料に加えて、これまで地域団体・分野ごとに別々に縦割りで支給してきた各種補助金を一括してコミュニティセンターに支給する予定であるという。それは地域連携による総合的な事業予算化を促進できるという期待が込められているようである。

#### ② 一括交付金による大津市の助成は、未だに制度設計段階

しかし、大津市は、つい最近自治連合会に提出された回答書（本年 7 月 5 日付け）においても、この「一括交付金については、現在、制度設計を進めているところです」と述べ、未だにその対象となる補助金や算出根拠、必要な事務処理について検討するという段階にとどまっている。

なお、私たちの事務局が行った試算では、日吉台学区の各種団体（体育振興会、青少年学区民会議、自主防災会、自主防犯推進会、社会福祉協議会）の年間活動費（H29 年度）に対する大津市からの助成金は、その 51%にあたる約 141 万円（ちなみに自治連合会からの助成金は 31%、約 85 万円）であり、加えて消防団活動に対して、団員の拠出金という形で 52%、46 万円（同じく自治連合会からは 30%、約 27 万円）が支給されている。加えて、自治連合会や自治会に対する市報配布など地域行政サービスの負担に対する報奨金が支給されている。

しかし、こうした助成金の一括交付は、よほどの増額措置が取られるのではない限り、場合によっては、こうした 200 万程度の交付金をめぐって、各種団体による既得権の主張や予算配分をめぐる相克を起こすことになりかねない。

#### ③ コミュニティセンターの利用をめぐる

会議室などの利用をめぐる優先順位は、現在、大津市、自治連合会、利用者団体となっているが、地域の主体的な学びの場として生涯学習機能も生かしつつ、従来の公民館では許されなかった営利事業などにも利用範囲を広げ、イベントなどの貸室事業も可能になるようにしている。さらに自主事業として「まちづくり協議会」がマルシェなど、コミュニティビジネスをここで展開することも可能だとしている。

日吉台に 22 団体ある利用者団体は、これまで無料で会場を使用できたが、このコミュニティセンターの場合、大津市は「利用者団体については地域還元活動とそれによる減免は一旦廃止し、利用料金を徴収することになる」と述べている。大津市の公民館での範囲に準じて、和室は一時間 90 円、会議室 500～1000 円程度の利用料になるとしている。草津市や長浜市のまちづくりセンター利用料金は、一定の条件をつけてはいるものの、利用者団体の場合は全額無料としている。貸室事業として一定の収入を確保することがコミュニティセンターの運営にとって必要になれば、利用者団体の有料化はもちろん、利用料の増額も検討されることになりかねないだろう。

- ④ コミュニティセンターの運営と運営主体としての「まちづくり協議会」の課題  
コミュニティセンターの諸機能と業務範囲、そして指定管理者の権限と責任の範囲などについて問題点を整理しておかなければいけない。コミュニティセンターは施設利用料の徴収や事業収入など自主的に事業展開を行えるとしているが、当然、指定管理者である「まちづくり協議会」にはその経営責任が問われる。事業展開の広がりによって、多様化・輻輳化する事態の調整能力が求められるし、公的助成がなされているだけに、その公正で厳格な資金管理と報告書作成などが避けられない。仮に、地域ビジネスを追求する営利団体や、反社会的勢力が施設利用を要求したりする場合にも、果たしてコミュニティセンターは適切な対応が出来るだろうかといった疑問も生じる。

なお、指定管理料 314 万円は、常勤する事務局長の人件費分と想定するのが常識的であろう。大津市の説明では、地域が事務局長を雇用すればコミュニティセンターの業務に加え、地域の仕事にも携われると述べているものの、現実的には大津市の OB などが充てられるのではないかと推量される。そうすると、「まちづくり協議会」を支える多くの地域人材は無給のボランティアで参画することになるだろう。こうしたスタッフを含む人事管理（労務管理、ハラスメント対応、昇給、ボーナスなど）をはじめ、「まちづくり協議会」が組織運営全体の管理責任を果たしていくことは容易でないと推測される。

- ⑤ 防災機能について

最後に、市民センターが果たしてきた地域防災拠点としての機能についてもコミュニティセンターに移管されることになる。ただし、この場合、市の職員が構成する 5 名の初動支所班のうち初動支所班長は、これまで市民センターの支所長があたり、日常的には市民センターで在勤していたのに今後は市職員が不在となることである。今後は「初動支所班長は出来る限り、学区内に居住する職員を配置（「広報 おおつ」2019 年 3 月 15 日）」としているが、それこそ災害緊急時の初期対応が遅れることが懸念される。ただし、指定管理を受けるコミュニティセンターが防災機能も受け継ぐとしている（「学区説明会」（6 月 30

日)) としているので、移管後の防災機能のあり方は明確とは言い切れない。

### 3) 新自治組織「まちづくり協議会」の設置提案をめぐる疑問点や問題点

#### ① コミュニティセンターの指定管理者としての「まちづくり協議会」とは？

大津市は、コミュニティセンターの運営を行う指定管理者として、「まちづくり協議会」の設立を予定しており、そのために設立支援補助金（最長 2 年間、上限 40 万円）や運営支援補助金（年間上限 20 万円）を時限付きで準備している。この「まちづくり協議会」は新たな地域自治組織として、全員が会員でなくても良いが、地域住民全員を対象にして活動（全住民対象の公共サービスを含む）を行い、全住民がこの活動に参加できることが要件になるとしている。

この「まちづくり協議会」は、学区における自治連合会や自治会、各種団体、社団・財団・NPO法人、商店街などの事業者、さらには個人によって組織され、これらの協議によって策定された「まちづくり計画書」をもとに、まちづくりの活動をつうじて地域における連携が進むことを予定している。しかも、当面、各種団体は団体独自の活動を行いながら「まちづくり協議会」に設置される防犯・防災部会、健康・福祉部会、教育・生涯学習部会などに参加するが、将来的には「まちづくり協議会」の一部会として展開することが予定されている。しかし、そこには多くの疑問点や問題点が存在する。

#### ② 持続性をもつ組織として「まちづくり協議会」は可能か？

「まちづくり協議会」が運営主体として、健全かつ安定的に組織され、持続的に活動を継続できる保証はない。日吉台の年齢構成を考えてみても、「まちづくり協議会」を設立できないとか、立ち上げても数年後に組織維持が困難になる可能性は少なくない。大津市は、先の設立補助金などを投入して「まちづくり協議会」の立ち上げを支援するが、立ち上げ以降は「自治協働課において、各学区の地域担当を配置し、地域の実情を把握しながら、より地域に寄り添った支援が充実するよう検討（7月5日付け大津市回答書）」と述べるにとどめている。もちろん、残念ながら、自治協働課の職員が日吉台コミュニティセンターに配属されるという意味ではないことには留意しておきたい。

さらに、この構想は、あくまでも地域の自発的な取り組みに依拠するものであるから、地域によって「まちづくり協議会」が出来たり、出来なかつたり、あるいはそのあり方が地域によって個別的に異なってくるものと思われる。したがって、そこには大津市の重要な地域政策である「新たな自治組織」の構想が、地域によって異なる姿で多様に登場しても構わないのか、という基本問題である。さらに、改めて確認しておきたいのは、建物・備品の維持管理は市長部局が行うとして、利用許可など運営の最終責任を各地域のまちづくり協議会が負うということになるという懸念である。ちなみに、大津市が成功例として

いる近江八幡のコミュニティセンターの事務局長は市のOBで、行政と地域の間に入って管理業務を行っている。また最終責任は近江八幡市が持つことになっており、住民に丸投げされてはいない。

- ③ 新たな自治組織「まちづくり協議会」の設置は地域活動の二重組織化による負担の増加をもたらすことに

それは現状の自治会や連合自治会などの活動とならんだ事実上の二重組織にならないか、という疑問である。そうであれば活動内容などで様々な混乱を引き起こしかねないし、むしろ当初の趣旨に反して地域活動における担い手不足問題を加速することにもなりかねない。住民にとっての総合的な自治組織として機能してきたこれまでの自治会、自治連合会の諸活動との重複、二重性をいかなる区分や統合などによって調整するのかについては、大津市の説明では不明瞭なままである。

しかも大津市は、「まちづくり協議会」設立後の「自治会につきましては、災害時における地域での助け合い活動や、サロン等の親睦活動、広報等の情報共有の活動など一番身近な地縁組織として大変重要であると認識」（7月5日付け大津市回答書）しています」と述べる程度である。このような位置づけだと、これまでの地域の自治組織、自治会や連合自治会の総合性や一体性が失われ、部分的な機能に縮減されることになる。住民は地域の主人公であり、自治の基礎組織が自治会、自治連合会であるという住民自治の基本原点を見失うことになりかねない。

- ④ 自治会の加入率は低下することに？

相互的な助け合いを旨として、会費を支払って自発的に参加し、地域住民にとって求められる諸活動を分担・協力する自治会、連合自治会と異なり、新たな自治組織「まちづくり協議会」は全住民を受益対象とする一方で、特に非自治会員の場合は何の責務も負わないで済むことになるように考えられる。この場合、既存の自治会等はますます加入率が低下するという懸念も生じ得よう。

前にも述べたように、大津市は従来の自治会などの組織は「一番身近な地縁組織」としているが、会費に加え、体力に不安が強まる中での義務的な役員など地域活動のための負担から、自治会員活動を継続することに消極的にならざるをえなくなっている。自治会不要論までは行かなくても、自治会への期待度は低下し、加入率を押し下げる要因にもなりかねない。先の「大津市回答書」では、「その（自治会の）意義や必要性について市民のみなさんへの理解を深めながら加入を進めていく必要があることから、大津市自治連合会とも連携し、加入促進を図ってまいります」と全く具体性のない回答を行うにとどまっている。

- ⑤ 各種団体などとの「まちづくり協議会」での連携や協力は進展するのか？

大津市の提案によると、社会福祉協議会などの各種団体は、「まちづくり協議会」設立当初、その各部会に参加しながら、やがて将来的には同協議会の部会の一員として活動するようになるとしている。

しかし、この提案では、当面、各種団体が独自組織として手続きを含めてこれまでの自立的な運営を行いながら、さらに「まちづくり協議会」に参画し、そこでの討議を踏まえて全体の合意にしていく、という手続きが新たに付け加わることになる。「まちづくり協議会」での連携・協力、総合的調整という積極面を認識できるとしても、各種団体は、一様に組織運営上の負担が追加される、という現実が生じることを覚悟しなければならなくなる。しかも、各種団体を始め地域で活動する諸団体は、それぞれに一定の人間関係の形成や活動目的に即した協働という繋がりをもっており、地域組織の連携や協力関係の推進にあたって十分に考慮することも必要になる。

以上のような内容の見解をまとめることになったが、改めて、今後の社会動向を見据えて、自治会、連合自治会の活動のあり方を精査することが重要であるし、地域づくりやまちづくりを課題にする以上、日吉台住民の十分な納得と合意、そして住民の皆さんの自発的な協力が大前提になることを指摘しておきたい。そのような視点からは、今回の大津市の提案がいかに乱暴で拙速かという見解を本報告では取りまとめた。自治連合会は、これを改革の一つの機会として捉えられたいし、本委員会は、自治連合会がよりふさわしい地域組織として発展するように、引き続き、その改革案をまとめていく所存である。