

未来を考える力を **気仙沼復興レポート②⑩**

集会施設の市営化と課題

被災地の現状と課題を発信する気仙沼復興レポートの第20弾は、「集会施設の市営化と課題」をテーマにした。地域の集会施設は、これまで自治組織が主体的に建設してきたが、復興事業によって市所有施設が増えている。そこで課題となっているのが、維持管理の在り方だ。集会施設の管理運営方法は、市町合併した気仙沼、本吉、唐桑で異なったまま統一できないでいたが、復興事業で整備する施設の登場によって、さらに複雑化するためだ。自治組織の役割、地域振興、そして公共施設全体のマネジメントの視点を加えながら、集会施設の在り方を考えた。

■ 市所有で 30 施設を新設

国が全額負担する復興交付金事業によって、気仙沼市では市所有分だけで30施設のコミュニティ施設整備が計画されている。内訳は、防災集団移転促進事業によって15施設、災害公営住宅整備事業によって15施設。移転者で自治組織を設立して集会施設にするケースと、近隣の自治会とともに利用するケースがある。

2015年7月の市議会東日本大震災調査特別委員会に示された資料によると、このほか、災害復旧制度で13施設、民間団体の寄付で1施設、民間の6施設が市の補助金で再建を予定。被災はしていないが、老朽化した3施設を市の補助金で建設する。市所有、自治組織所有を合わせると52施設が震災後に新築される。施設の総数は震災前より減少するものの、市所有の施設は増えることになる。

災害復旧する施設は、津波被害を受けない場所に移転することになるが、その多くは防災集団移転や漁業集落防災機能強化事業を活用して、市が用地を取得できる。復興予算を財源に充てられるこのタイミングで建設しなければ、地元や市への負担は大きく、全国的に公共施設の在り方や再編が議論されている中、被災地では十分な検証がないまま公共施設の建設計画が進んでいるのだ。

コミュニティ施設の復旧・新設予定	
防災集団移転	鹿折北(2施設) 浪板1 浪板2 大浦 小々汐 梶ヶ浦 松岩杉の沢 松崎前浜 松崎浦田 所沢 階上長磯浜 面瀬舞根2 宿 大谷
災害公営住宅	四反田 南郷 気仙沼駅前 入沢 幸町 内の脇 鹿折 牧沢 切通 館山 八日町 九条 魚町 南町1丁目 南町2丁目
災害復旧	磯草 小鯖2 舞根1 只越2 大沢2 小泉西 小泉東 津谷 大沢 高1・2 山谷・日門 大谷東・南 中郷 小泉新町・仲町・下町
寄 付	前浜・天ヶ沢
補助金	被災施設
	老朽化施設
	古谷館 母体田 向原など6行政区 長崎 浦の浜 千岩田
	和野 羽田 森前林

■ 10 戸でも集会施設用意

災害復旧は震災前と同規模での再建となるが、防災集団移転や災害公営住宅事業による集会施設は、受益世帯数に合わせて規模が決められる。その基準は気仙沼市の補助制度に準拠することになっているが、最小は災害公営住宅の 1 室を活用する魚町(14 戸)の 35 m²、最大は地元自治会と共用する南郷住宅(165 戸)の 717 m²である。

補助制度の建設規模の基準

受益世帯数	床面積
50 世帯未満	100 m ² 以内
51～99 世帯	140 m ² 以内
100～149 世帯	170 m ² 以内
150～199 世帯	200 m ² 以内
200～249 世帯	240 m ² 以内
250～299 世帯	270 m ² 以内
300 世帯以上	300 m ² 以内

南郷の場合は、地域の避難場所となっていた南気仙沼小学校を解体して災害公営住宅を建設したため、地域防災拠点機能を兼ね備えて大きくなった。大川の対岸に中央公民館も再建するのに、2349 世帯が暮らす面瀬公民館(延床面積 212 m²)の 3 倍超もの広さである。

10 戸の防災集団移転団地が整備される宿地区にも 100 m²の集会施設が計画されている。市によると、地元自治会と一緒に利用する予定だという。

■ 近くに 2 施設?

鹿折の防災集団移転団地では、すぐ近くに 2 つの集会施設(140 m²)を計画した=右図参照=。住民主体の「協議会型」で造成した団地、市が募集した「誘導型」で整備した団地が隣り合い、それぞれに集会施設を計画したためだが、わずか 150m の距離に市所有の

コミュニティー施設が並ぶことになる。誘導型の場合は移転者の組織がなく、集会施設の在り方について話し合いができず、既存自治会との調整もあることから、今後、1 施設になる可能性もある。建設費に住民の負担はなくても、年 10 万円以上かかる維持管理費は基本的に地元負担になるため、慎重な議論が求められている。



例えば、自治会館として小々汐自治会が指定管理者を務めることになった小々汐コミュニティーセンター、同じく梶ヶ浦自治美徳会が指定管理を受けた梶ヶ浦ふれあいセンターは、半年間の維持管理費に約 13 万円かかる収支計画を立てている。この 2 施設の運営費には市からの補助はなく、自治会の負担金と会館使用料が充てられる。いずれも地区内の多くの世帯が被災し、地区外へ移転した世帯もあり、少ない世帯数で維持管理費を負担していくことになることへの不安を抱えている。



旧市町で異なる管理方法

■ 直営、指定管理、自治会

コミュニティー施設の運営方法は、新しい市になっても合併前の市町ごとに異なっただけでなっている。旧気仙沼市では自治会が所有する集会施設が震災前に 147 施設あり、その建設は市が上限 300 万円（費用の三分の一以内）を補助してきた。維持管理に対する市からの補助はなく、それぞれ自治会費の中から費用を捻出している。水梨、気仙沼駅前、白山にある市のコミュニティーセンターも、基本的に市の負担なしで運営している。

一方、旧本吉町は振興会に建設費の 2 割負担を求め、町の施設として整備してきた。振興会を指定管理者にし、本吉地域集落振興事業補助金交付規則に基づいて維持管理費として光熱水費の 4 割、し尿汲み取り・浄化槽管理委託料の 7 割、火災保険の 8 割などを補助。2014 年度決算によると、20 施設に管理料として計 165 万円を支給している。例えば津谷松尾コミュニティーセンターは、維持管理に要した約 17 万円に対して約 7 万円が指定管理料として市が支払っている。



唐桑の宿集会所は市が直営している

旧唐桑町は公共施設として町が建設してきたため、建設費の地元負担はなかった。運営は直営で、借地、水道、電気、電話料は町が負担し、さらに鍵の開閉をする地域の管理人に年 6 万 3800 円を支払

っている。し尿処理・浄化槽管理、ガス・灯油代は地元の負担。鮪立老人憩の家の場合、2014 年度の維持管理費約 90 万円のうち約 4 万円を地元が負担した。唐桑町の集会施設は、市集会所条例に位置付けられている。

旧市町別の集会施設の管理方法

	旧制度	新制度
気仙沼	建設費の三分の一以内で上限 300 万円を補助。自治会所有で維持管理の補助はなし。	建設費の 8 割を補助。自治会所有は変わらず、維持管理費の補助はなし。
本吉	建設費の 8 割を市負担。市の施設として振興会に指定管理。光熱水費や火災保険などに補助。	
唐桑	市の直営施設で、建設に地元負担はなし。暖房費などを除くほとんどの維持管理費を市が負担。	

■ 合併協定「新組織で検討」

旧市町ごとに異なるコミュニティー施設の管理運営方法は、2006 年の気仙沼市と唐桑町の合併協定で「合併後 3 年以内に新たな管理体制、管理方法、管理委託料、施設使用料の制度を確立し、段階的に調整する」と約束。2008 年の本吉町との合併協定では「当分の間は現行通りとし、合併後に地域住民の代表による組織を新たに設置して検討する」と決めていたが、震災が発生して後回しになっていたのだ。

協定時の状況が続いていれば「現行通り」でも大きな問題ではなかったのだが、震災によって被災したコミュニティー施設の復旧は、市所有と自治会所有で明暗が分かれてしまった。市所有施設は

災害復旧制度によって負担なしで再建できるのに、自治会所有施設（法人化した認可地縁団体を除く）は災害復旧の対象にならなかったのだ。

地域が被災して拠り所となるコミュニティー施設の早期復旧が必要なのに、自治会所有だった施設は、市の 300 万円補助しか利用できなかった。被災した世帯から建設費用を集めることは困難で、再建計画が進まない状態だった。

そこで気仙沼市は、旧市内向けに新たな補助制度を 2014 年 7 月に創設。被災した自治会館の復旧費用は、津波浸水区域外での再建などを条件に、造成費を含めて市が全額補助することにし、老朽化した施設の建て替えなどには旧本吉町と同じ 8 割を補助することにした。2014 年度補正予算で、被災した千岩田自治会の会館建設に 5262 万円を補助した実績がある。このうち 2762 万円は市の一般財源を充てた。

また、旧本吉町と旧唐桑町で自治組織に交付されている活動補助金を旧気仙沼市内にも 2012 年度から拡大し、均等割り分の 6 万 4000 円に 1 世帯当たり 300 円を加算した額を各自治会の申請に基づいて交付している。組織への補助、会館建設費補助は統一に向けて動き出したが、管理運営方法だけがまだ形にできないでいる。

■行政区再編も検討

なお、2012 年 8 月に市が自治組織に対して実施したアンケートでは、209 組織のうち 123 組織が被災し、10 組織が活動を停止していたことが分かった。活動を縮小した 85 組織のうち 45 組織が、その理由を「集会場が被災して使えなくなったため」とした。

市は来年度までに、集団移転などに合わせて行政区を再編する検討を進める。地域懇談会やパブリックコメントも予定しており、結果によってはコミュニティー施設の配置にも影響する可能性がある。維持管理の市の負担は、2014 年度で旧本吉町が 20 施設 165 万円、唐桑町は 9 施設 433 万円にとどまり、市財政に大きな影響はないが、復旧・新設分、旧気仙沼市の自治会所有分で 100 施設以上

を加えると財政負担は大きくなるため、地域の理解を得ながらの慎重な議論が求められている。

■ 空き校舎の活用

コミュニティー施設を整備していく上で、統廃合される小・中学校の校舎活用も検討しなければならない。すでに浦島、落合、白山の 3 小学校と小原木中学校は空き校舎になり、このうち小原木中学校は小原木公民館としての 1 階部分を活用する方向性が示されている。



既存の小原木公民館（1982 年建設）は延べ床面積 35 ㎡の平屋建てで、事務室に職員と嘱託職員の計 2 人が常駐している。隣にあるのは館老人憩の家で、公民館の貸館業務はない。新施設では中学校の保健室を事務室にし、相談室と技術室を会議室に、食堂を研修室に、3 階の家庭科室を調理実習室に転用する考え。研修室と調理実習室は公民館事業にのみ開放するが、広い公民館は地域の懸案事項だったという。

人口の少ない地区では、保育所、小学校、そして中学校までなくなる恐れがあり、コミュニティー施設の役割が一層重要になる。ただ、人口が少なくなる中では、施設整備よりも機能充実への転換も必要だ。市民団体の活動拠点との複合的な活用により、相乗効果も期待できる。

■ 総合管理計画を来年度策定

ここまでは集会施設のことを説明してきたが、公共施設全体の議論を忘れてはならない。人口減少、そして厳しい財政状況が続く中、成長期に建設した施設の老朽化を心配し、総務省は2014年に公共施設の総合管理計画策定を各自治体に通知。被災地は出遅れているが、気仙沼市も策定費用の支援が受けられる期限の来年度中に計画策定を予定している。昨年度だけでも公共施設（102カ所）の維持管理に21億円をかけているが、将来的に削減していく努力が求められている。

総合管理計画では、現在所有している公共施設の状況を把握するとともに、将来にわたる維持管理費、建て替え費用の見通しを分析する。その分析をもとに、維持管理の方針を打ち立てるのだが、先行策定した自治体のほとんどが厳しい結果となっている。現状の施設数を維持することさえ困難で、施設の再編だけでなく、複合化、売却、解体への転換を宣言した自治体もある。

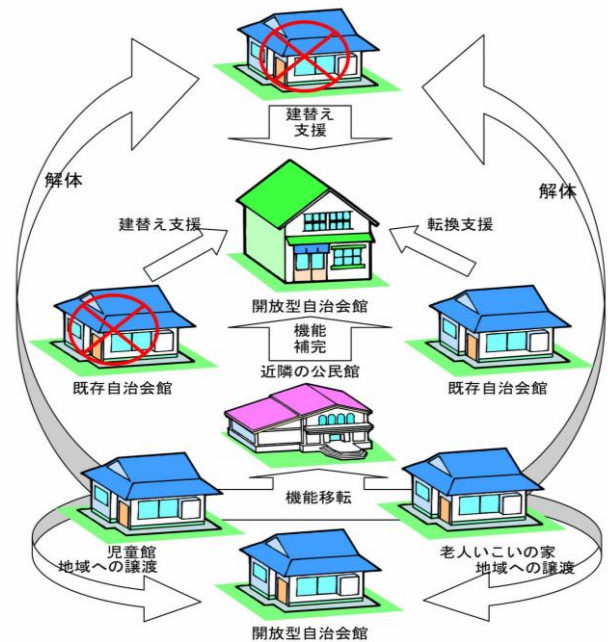
復興事業は地元の費用負担がほとんどないため、このチャンスに施設を整備しようという意識が働いてしまうが、この計画策定によって歯止めがかかる可能性もある。各自治体の事例から、気仙沼市の参考になるような取り組みも生まれているので紹介したい。

■ 事例紹介 神奈川県秦野市など

開放型自治会館へ誘導

先進地として注目されている神奈川県秦野（はだの）市は、2010年に「公共施設の再配置に関する方針」、2011年に「公共施設再配置計画」を策定した。人口33万人の都市でも少子高齢化の影響で財政が厳しくなる中、成長期に急増した公共施設が老朽化し、すべてを現行のまま維持することが困難と判断。施設の複合化、遊休スペースの貸し出しとともに、小規模な地域コミュニティ施設を地域へ移譲する方針を打ち出した。市民活動などに幅広く利用できる「開放型自治会館」の建設も支援している。

基本方針に掲げたのは「更新を除いて、新しいハコモノは建設しない」「現在のハコモノは優先順位を付けて圧縮」「優先度の低いハコモノは売却・賃貸」「ハコモノは一元的にマネジメント」。シンボル事業として、中学校体育館と公民館の複合化、保健福祉センター内への郵便局誘致などに取り組んでいる。



開放型自治会館とは、地域コミュニティ施設として自治会館機能にこだわらず、公の施設の機能を補完する多目的施設だという。新たに建設する際、複数の自治会が共有することで一定規模を確保し、公民館機能などを補完することをイメージしている。

具体的には、①レンタルスペースを用意する②コミュニティ空間開放や公益目的事業を月1回以上開催する③10年間の機能維持に努める…ことを条件に、建設費補助を従来の60%から75%にかさ上げし、用地取得も30%を50%に引き上げる優遇措置を用意している。

このほか、人口27万人の大阪府八尾市は、東日本大震災で地域コミュニティが防災力に結びついたことを受け、「地域の拠点施設」について検討している。出張所が併設されたコミュニティセンターを地域拠点とし、出張所職員を「地域拠点の職員」へとする方針も打ち出している。

このため、出張所の機能も見直している。公金収納業務を廃止するとともに、証明書発行や届出受付も将来的に廃止し、窓口業務にあっていた職員を地域での活動や支援に向かわせる政策である。防災、子育て、健康など、身近な課題を解決するためのコーディネーター役も職員が務める。

富山県小矢部市では、公共施設の在り方を検討する中で、半径 2 km 以内の類似公共施設の再編統合が提言された。埼玉県宮代町は地域の集会施設に対する建設費の全額補助を一部補助に見直し、町所有施設を地元所有にすることを推進。町が補助する耐震化工事に合わせ、地域から施設の必要性を確認した。アンケートによって 2 割超の施設が、たまにしか利用されていないことも分かり、1 割以上の地区で「集会所は必要ではあるが、複数の地区で統合利用したほうがいい」「必要性は薄い」と回答した。横浜市の文化施設の機能等に関する懇談会は、「施設整備」から「機能充実」への転換を提言している。

■ 地域コミュニティとは

防災集団移転で整備するコミュニティ施設は、2013 年の段階で 29 施設を計画していたが、15 施設まで減らした。自治会所有の会館があるのに、団地内にも集会施設を建ててしまうと、団地内の居住者は維持管理費を二重に負担することになり、自治会費の徴収を巡るトラブルも心配されたため、市が調整を進めた結果だった。

見直しはしたものの、防災集団移転や災害公営住宅に公費負担の集会施設整備が認められているのは、コミュニティによる「共助」を期待しているからだ。東日本大震災でも地域コミュニティが避難誘導、長期にわたった避難所運営で威力を発揮。本吉や唐桑が補助をしてでも大切にしてきたコミュニティの大切さが証明された。

その拠点となる集会施設の重要性は理解できるが、行政と地域の役割分担は議論しなければならない。特に防災集団移転と災害公営住宅で整備される集会施設は、住民不在で計画が進んでいるケースもあるからだ。特に市が募集した誘導型の防



災集団移転、災害公営住宅は、移転者が顔合わせする機会がほとんどないまま、集会施設の方針が固まった。地域の自治会と共同利用することを検討している施設でも、具体的な話し合いは不十分で、「集会施設ありき」で進んでいることは否めない。

旧市町ごとに異なる管理運営方法の統一は、急いで議論することになる。このレポートでは集会施設を中心に問題提起したが、これからは地域の施設を総合的にマネジメントしていくことが大切だ。集会施設の負担を巡る議論には、NPOを含めた市民活動の拠点、公民館の役割と在り方を含めた視点が求められるだろう。特に保育所や小・中学校がなくなっていく地域では、地域振興、地域の活動拠点を含めた広い視野が必要である。指定管理者制度の本質である「民間活力によるサービス向上と経費削減」の評価・検証も求められる。

自治会や振興会の役割も再確認したい。会費は旧気仙沼市内や本吉で年間 5 千～1 万円に対し、唐桑は 1 千～2 千円という差があり、これは集会施設の公費負担の差も関係している。役員のなり手がいなかったり、自治会長が忙しすぎたりする課題もある。この議論が、共助と公助、行政と地域の役割分担を考えるきっかけになってほしい。

気仙沼復興レポートのバックナンバーは気仙沼市議・今川悟ホームページで公開中。 <http://imakawa.net>

①少子化と人口減少②防潮堤問題③復興予算の限界④鉄路復旧とBRT⑤高校再編⑥災害公営住宅⑦仮設住宅⑧財政シミュレーション⑨災害危険区域⑩震災遺構⑪人手不足⑫防災公園⑬震災検証(津波編)⑭三陸道⑮新市立病院⑯造船団地⑰復興事業の地元負担⑱仮設住宅の集約化計画⑲土地区画整理とかさ上げ