西予市小規模多機能自治活動拠点施設（地域づくり活動センター）の在り方について

答申書

令和 3年 6月 9日

西予市地域づくり活動センター市民検討委員会

目次

はじめに 1
１　地区公民館を地域づくり活動センターへ 2
（１）背景 2
（２）地域づくりと地区公民館の現状 4
　ア　人口減少社会を迎える地域の課題 4
　イ　本市における地区公民館の現状 5
（３）西予市が目指す地域づくり活動センター 6
（４）移行時期 8
２　地域づくり活動センターの機能 9
（１）センターの主な機能 9
　ア　「地域づくりの場」（地域づくり活動） 9
　イ　「支えあい・つなぎの場」（安心安全な地域福祉） 10
　ウ　「人づくり学びの場」（生涯学習） 12
　エ　「行政窓口の場」（行政相談窓口） 16
（２）営利活動 17
（３）センター機能を充実するために 19
　ア　地区公民館活動の見直し 19
　イ　ICT を活用した行政サービス 19
　ウ　働き方改革 20
　エ　センター間の情報共有と連携 20
（４）センター機能に関するその他の検討事項 21
　ア　既存事業や自治活動を見直す機会 21
　イ　地域づくり組織と自治会との関係 22
３　人材配置について 23
（１）現在の地区公民館の人員配置と役割 23
（２）センターに配置する人員とその業務 25
　ア　センターに備わる機能 25
　イ　センターの人員配置 26
（３）人材育成への取組 28
（４）センターと地域任用職員との関係 28
（５）雇用の財源 29
４　地域づくり活動センターの設置箇所 30
（１）地域づくり活動センター設置箇所 30
（２）市街地におけるセンターの在り方(宇和地区、野村地区、三瓶東地区) 31
５　地区公民館がない地域への地域づくり活動センターの設置 33
（１）地区公民館がない地域の取扱い(大野ヶ原、周木、下泊) 33
（２）センター（拠点）を設置する場合 33
（３）センター（拠点）を設置しない場合 33
６　センター運営における指定管理者制度の導入について 35
７　今後の分館制度の在り方について 36
（１）地区住民への配慮 36
（２）分館の移行方針について 37
（３）三瓶町地域におけるセンターの配置について 38
（４）その他 38
８　資料編 41

はじめに

西予市地域づくり活動センター市民検討委員会は、令和２年１月 27 日付け西予まち発第 215 号「西予市小規模多機能自治活動拠点施設（地域づくり活動センター）の在り方に関する方針について」を市長より諮問され、令和２年１月に発足しました。市内外より委嘱・任命を受けた 34 名の委員により、本検討委員会は令和３年６月９日までの間に、合計 14 回の検討会議を開催して、鋭意協議・検討を重ねて参りました。また同時に、公民館分館制度分科会においても、合計 13 回の協議を重ねて参りました。

これらの検討の結果、西予市を取り巻く状況及び課題について確認するとともに、地域づくり活動センターを推進する観点から、小規模多機能自治活動拠点施設の在り方に関する方針等を取りまとめることができたので、次のとおり答申といたします。

市におかれましては答申の内容を尊重いただき、今後において作成される推進計画への反映をお願いいたします。

令和３年６月９日

西予市地域づくり活動センター市民検討委員会
委員長　前田　眞

１　地区公民館を地域づくり活動センターへ

（１）背景

急激な人口減少や高齢化により過疎化が進展し、周辺地域では担い手不足による集落活動の衰退や暮らしの利便に関する不安が増大しつつある。

一方で、中心エリアでは市内外からの若者世帯の流入により人口が維持されている地域もあるが、人と人とのつながりやコミュニティは希薄化し、自治活動が脆弱化しているという課題がある。

高度経済成長時において、行政サービスは充実したが、個人や地域住民が「自助」や「共助」により解決していたものまでも、「行政がやること」があたりまえとなってしまい、行政依存による陳情型の課題解決の傾向があった。

広域な面積を有し、海・里・山といった多様な特性のある西予市では、地域課題も多種多様といえる。その課題解決には、一律的な行政サービスでは限界があり、既存の仕組みだけでは、あらゆることに対応できない時代に直面している。そのため、地域コミュニティが主体性をもって地域の特性を活かしたまちづくりに取り組む仕組みづくりが必要となってきている。

自治会や各種団体、事業者、学校、行政など地域内の多様な主体が「協働」の取組による課題解決型の住民自治である小規模多機能自治※1 の仕組みを用いて、平成 23 年度から地域発「せいよ地域づくり」事業※2（以下、「地域づくり交付金事業」という。）により地域づくり活動が推進されてきた。

小規模多機能自治が推進され、地域が主体性をもった地域課題解決に向けた取組が行われることで「地域力」が養われ、「自助・共助」の力を取り戻しつつある。

地域づくり活動が活発化し、その拠点施設として利用される地区公民館の在り方に関して、変化が求められる時代となった。

一方、行政はというと人口減少や経済活動の縮小に伴い、西予市全体の税収減や地方交付税の削減が懸念される。今後の更なる高齢化に伴い、医療費や社会保障費の増大は必至であり、老朽化する公共施設やインフラに関する維持管理経費等においても増大すると想定されるため、中長期的な財政運営視点から行政も人口減少に立ち向かうことのできる組織体制を整備することが求められる。

※1小規模多機能自治
概ね旧小学校区など（本市で言えば２７地域づくり組織単位）の範囲において、地域内の住民や多様な主体（自治会、企業、各種団体、学校、金融、公的機関など）により構成された地域共同体が、地域の実情に応じて多様な課題解決や住民の福祉等を増進するための、課題解決型住民自治の取組のことをいう。

※2地域発「せいよ地域づくり」事業
「自分たちの地域を、自分たちの手で！」を基本理念として「自主・自立の地域づくりを推進するための事業。従来の「補助金」ではなく、自由な発想で補助率などを制限しない「交付金」を「地域づくり組織」に交付する制度で、地域の主体性を重視し地域づくりを支援する事業。

（２）地域づくりと地区公民館の現状

ア　人口減少社会を迎える地域の課題

団塊の世代が、後期高齢者になる 2025 年問題。5 人に 1 人が後期高齢者となる超高齢化社会に突入する。そして、その先に訪れる 2040 年問題として、団塊のジュニア世代が 65 歳以上になり高齢者人口がピークを迎える。

人口減少に歯止めがかからない今、人口減少・少子高齢化により各地域で次のような地域課題に直面することが考えられる。

※資料１「西予市人口推計」参照

①人口減少・少子高齢化に伴う担い手不足から自治会機能が脆弱化する。
②自治会機能の脆弱化により行事や地域活動が停滞する。
③集会施設など維持管理費などの負担が増大する。
④自治会や団体の役職を掛け持ちすることも多くなり負担がのしかかる。
⑤公共交通は縮小し、高齢者を中心とした交通弱者が増加する。
⑥地域に唯一あった商店が閉鎖し、高齢者を中心に買物難民が増加する。
⑦保育所・小学校の統廃合により子供の声や姿が地域から遠ざかる。
⑧雇用や利便性を求め、若い世代は中心地へ転出する。
⑨空き家が増え、景観や衛生環境の悪化、倒壊危険家屋等の不安が増す。
⑩担い手不足により地域の基盤産業が維持できなくなる。
⑪子供たちを見守る地域の力が低下する（防犯機能の低下）。
⑫地域の防災を担う世代が高齢化し、防災機能が低下する。
⑬税収が減ることで、行政サービスに頼れない時代が到来する。

これらの課題に既に直面している地域もある。地域づくり交付金事業により、地域は主体性をもって、地域課題解決に向けて、地域づくり活動に取り組んできた。今年で 10 年目を迎えるこの事業において、「自分たちの地域は、自分たちの手で」の基本理念が浸透しつつあり、地域によってはその取組による「地域力」が成熟しつつあるといえる。

しかし、このような多種多様な地域課題を地域住民だけで取り組み、解決することは困難であり、行政との協働により解決する姿が求められる。

そこで、これまで地区公民館が担ってきた「生涯学習」の推進とそこに地域が主体となって取り組む「地域づくり活動」を支援する体制が整備される

ことで、地域と行政が手を取り合って地域課題を解決する協働の場ができ、人口減少に対応できる住民自治の拠点として地区公民館が生まれ変わることを期待したい。

イ　本市における地区公民館の現状

地区公民館は、長期にわたり生涯学習の拠点として、その役割を果たしてきた。また、人口減少社会においては、地域住民や各種団体及び行政が協働体制を充実させることにより、地域課題への対応や活性化への取組など、地区公民館機能の枠を超えて取り組まなければならない時代になってきている。

地区公民館に求められる活動や役割については、地域により違いがある。これらは旧町から引き継ぐものも多く、地域の長い歴史や文化、慣習によるものである。地区公民館の実務にも違いがあり、公民館主事に対する依存にも地域によって温度差がある。また、行政内部においても地区公民館に業務を依頼することが増えている現状がある。

※資料２「地区公民館業務実態調査」参照

多種多様な地域課題は、これまでの地域づくり活動により、それぞれの地域の色で、その特性を活かし、それぞれのペースで地域づくり活動が実践されてきた。これらの取組の中で、企画力、実践力、組織力などの地域力が養われてきている。

平成 28 年度から創設された手上げ型交付金事業の活用が活発化し、現在では 24 の地域づくり組織が同交付金を活用し、131 事業、交付額１億６千万円を超える事業が展開（R3.3.1 現在）されてきた。

※資料３「手上げ型交付金事業実績（平成 28 年度～)」参照

地域づくり活動が活発化することで、公民館に人が集い、話し合い、地域づくりが実践されてきた結果、次の２つのことが見えてきた。

①主体性のある取組が地域活性化の原動力となっている

②その活動の多くが公民館を拠点として機能している

地域づくり活動が地域住民の主体性だけではなく、公民館主事や地域担当職員の支援もあって活動が推進されているところも多い。

一方で、地域によっては、地区公民館としての建物を有していない事実がある。

（３）西予市が目指す地域づくり活動センター

急激な人口減少により過疎化が進む地方自治体において、小規模多機能自治を推進し、その活動拠点として地区公民館を地域づくり活動センター（以下、「センター」という。）へ移行する動きは全国的にみられる。その主な事例は、センター化に伴い職員や業務の撤退といった傾向にあり、指定管理者制度※3 により地域がセンターを運営する公設民営の形で運営していることが多い現状である。つまり、完全な「自治型のセンター」といえ、その運営は、より地域住民にとって自由度の高い利用が可能となっている。

一方、西予市では、市直営によるセンター運営形態を目指し、現在の機能を拡充し、地域を現場で支える仕組みを構築することが望ましいと考える。地域と行政とが協働し、人口減少社会に立ち向かうことのできる持続可能な住民自治を目指すものとする。

公民館は法に基づき設置※4 された教育施設であり、これまで生涯学習を推進する場として重要な役割を担ってきた。しかし、これからは人口減少に起因する深刻な課題に対して立ち向かえる地域の体制づくり、つまり「将来にわたって持続可能な地域基盤を形成」し、多様な住民ニーズに応えることが特に求められ、そのためには急激な地域社会の変化に対応できる機能をセンターに備えることが重要となる。このようなことから、公民館を現状に適合する住民自治の施設へと役割を変えることが自然な姿であり、市長部局がセンターを所管することで、生涯学習に加え、多様な分野における住民ニーズに対応できるものであると考えられる。

センターでは、公民館活動等のほか従前の機能を維持しつつ、地域づくり・まちづくりを推進する施設へと役割を変えていくものであり、社会教育施設から住民自治の拠点への転換を意味する。しかし、センターに移行しても生涯学習は、教育委員会と市長部局が連携して推進されることが重要である。

センターは法に定められた公の施設※5 として設置し、地域づくり活動が、より推進される場所であり、それを支える地域づくり組織の事務局体制を強化し、それに併せ地域の身近な困り事がセンターで相談できる行政の組織体制及び環境整備が必要である。つまり、センター化は、地域による主体性をもった地域づくり活動をより推進する環境整備であり、地域を行政が現場で支える体制づくりが求められる。

そして、センター化することで社会教育法の縛りから解かれ、施設内での経済活動などが取り組めるようになり、より自由度の高い施設利用が可能となる。センターに多様な人材が集い、話し合いが行われることで地域課題を共有し、その課題解決に向けて協働する実践の場が生まれることが期待される。

また、これからは、既存の団体運営や地域行事、各種イベントなど地域住

民が真に必要だと思う活動を自分たちが主体となり推進していく姿が求められる。

人口が減り、若者が減ってもなお組織や役職は継続されている傾向にあり、そのことが地域の負担となっている現状から、センター化は、人口減に見合った組織や活動の在り方を自分たちで検討する機会になると考えられる。

これまで、まちづくりや地域の課題解決に熱意をもって活動している人材を必ずしも十分に活かしきれていないのではないだろうか。センターは、若者や経験豊富な高齢者など幅広い世代の多様な専門性をもつ人材の発掘・育成の場となり、それぞれの分野で活躍できる機会を創出する場となることを期待するものである。

人口減少に立ち向かうことのできる基盤強化は、地域住民だけに求めるものではなく、行政も人口減少に立ち向かうことのできるまちづくりを目指した組織の体制整備を図る必要がある。

※3 ***指定管理者制度***
それまで地方公共団体やその外郭団体に限定していた公の施設の管理・運営を、株式会社をはじめとした営利企業・財団法人・NPO 法人・市民グループなど法人その他の団体に包括的に代行させることができる制度。

※4 ***社会教育法（公民館の設置）***
第二四条　市町村が公民館を設置しようとするときは、条例で、公民館の設置及び管理に関する事項を定めなければならない。

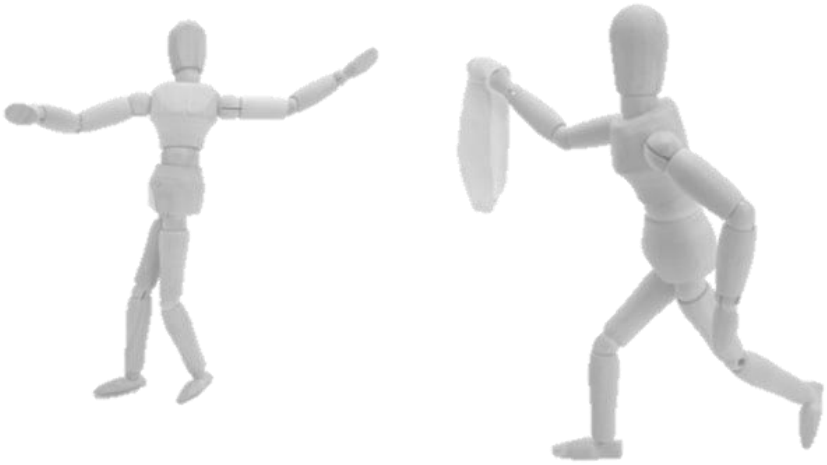
※5 ***地方自治法（公の施設）***
第二百四十四条
普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設(これを公の施設という。)を設けるものとする。
第二百四十四条の 2
普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。

（４）移行時期

令和５年４月を目標に公民館をセンターへ一斉に移行し、すべての地域で公平に進めていくことが望ましい。

公民館とセンターが混在すれば、所管部局が異なることで地域住民に混乱が生じる可能性があり、一斉に公民館条例の廃止と地域づくり活動センター設置条例の制定を行うことが望ましい。

しかしながら、スタート時点では、地域任用職員の配置状況など地域によっては、取組に差が見られることも想定される。そのため、センターに移行した後も、引き続いてセンターでの活動や地域課題に対して行政の支援が必要であり、その支援の在り方は各地域の考え方や地域の実情に合わせた柔軟な対応が求められる。



２　地域づくり活動センターの機能

（１）センターの主な機能

センターを市長部局の所管とすることで、多様な機能を備えることができると考えられるが、限られた職員数で多くを担うことは困難であると思われる。そこで、センターでは課題解決型の住民自治である**“地域づくりの場”**、人口減少を迎えるすべての地域の共通課題といえる安心安全な地域福祉への取組を支援する**“支えあい・つなぎの場”**、既存機能である「生涯学習」を推進する**“人づくり学びの場”**、本庁や支所に行かなくても行政手続きや相談ができる**“行政窓口の場”**の４つの機能を柱とすることで、人口減少社会に対応できる拠点として重要な役割を果たすことができるのではないかと考えられる。

ア　「地域づくりの場」（地域づくり活動）

地域づくり交付金事業が始まって以来、地域活動は以前より盛んになった。観光振興、農林水産振興、防災、地域福祉活動などにも取り組む姿があり、小さな経済活動も動き始めている。このような主体性をもった活動を更に支援していくことが大切であると考えられる。しかし、成果を上げている活動を振り返ってみると、市職員の関わりが小さくないことがわかる。実質の事務局として実働しているのが公民館主事であるというケースもみられる。

各地域づくり組織には、「西予市地域担当職員設置要綱」に基づき人的支援が行われているが、やはり身近な公民館主事を頼る傾向がある。また、地域づくり組織からは事務局機能の強化が求められてきた。

このことから、雇用に必要な財源を市が負担して、地域づくり組織（又は、関連団体）が組織の事務局となる地域任用職員を雇用し、センター内に配置することが効果的であり、本来の住民主導の活動を促すためにも重要な役割を担うものであると考えられる。
また、地域任用職員は地域の新たな担い手としても期待されるものであり、地域の実情に応じて、各種団体等の運営支援を行うことも想定される。

センターでは、地域の困りごとが集まる仕組みづくりが必要である。集ま

った情報を地域内で共有し、「自分たちでできること」「行政にしかできないこと」「市民と行政が協働できること」などに選別し、行政だけに頼らない、地域が主体性を持った課題解決に取り組む姿が望ましい。

地域づくり活動を通じて、「自分たちの地域は、自分たちの手で」を基本理念のもと、自主自立の住民自治を図ることが重要である。それにより、行政主導ではない自分たちの地域をつくりあげる姿が地域の郷土愛を生み、例え地元を離れた者であっても何らかの形で地域貢献する人材へと育っていくものだと期待できる。

（具体案）
＜地域づくり及び地域の事務局強化＞

地域づくり…地域づくり組織の事務局・会計
地域課題の抽出・企画・運営支援、地域住民との連絡調整
地域づくりにおける「きっかけ」「仕掛け」「働きかけ」など地域と関わる活動。
各 種 団 体…諸団体の運営支援

イ　「支えあい・つなぎの場」（安心安全な地域福祉）

人口減少・少子高齢化を迎える地域にとって、防災・福祉・地域交通は市内共通の身近な課題といえる。地域防災や地域福祉との連携した取組が、センターに求められる機能であると考えられる。

【防災】

公民館が地域の防災拠点として重要な役割を担ってきたように、センターに移行してもそれは変わることはない。また、「自分たちの地域は自分たちで守る」という精神のもと、災害発生に備えて、平常時において防災活動を支援する姿が求められる。

（案）
・防災機能の強化、避難所としての機能強化（耐震補強、移転、避難備蓄品）
・自主防災組織の育成強化
・防災訓練等を通じて住民の防災意識の向上
・避難行動要支援者の援護体制の整備

【福祉】

人口減少、少子高齢化による主な地域課題の一つは「福祉」であるといえる。その身近な課題に向き合うことのできる機能がセンターに備わることで、地域住民は安心して生活できる。しかし、福祉分野における業務は多岐にわたり、その業務全般をセンターに備えることは、人員的に不可能と考えられる。そこで、より地域に密着した福祉に特化し、センターにその機能を備えることが望ましい。

(案)

・子育て支援、高齢者福祉、障がい者福祉等の各種手続き相談等
・西予市社会福祉協議会との連携した地域福祉活動の拠点

【地域交通】

公共交通網が十分とは言えない当市にとって、自動車が主要な交通手段であるが、その手段を持たない高齢者を中心とした交通弱者にとって、公共交通の充実への期待は大きい。しかし、自家用車による移動の増大や少子高齢化、人口減少が加速する中で、公共交通利用者は減少の一途をたどっている。また、交通事業者においては、運転士の高齢化や運転士不足などの課題もあり、路線の維持・拡大等は非常に困難な状況といえる。そのため、市が委託する生活交通バスやデマンドタクシーなど公共交通サービスを提供しているが、それぞれの地域の需要に対して計画的かつ適切なサービスの運営にも限界が生じてきている。

これからの地域交通の在り方を見直し、既存の公共交通サービスだけではなく、地域住民が地域交通サービスを企画・運営する仕組みを構築できれば、移動手段の確保はもとより、様々な地域課題の解決に活用できるものと考えられる。

(案)

・地域運営による地域交通バスの運行支援制度などの整備

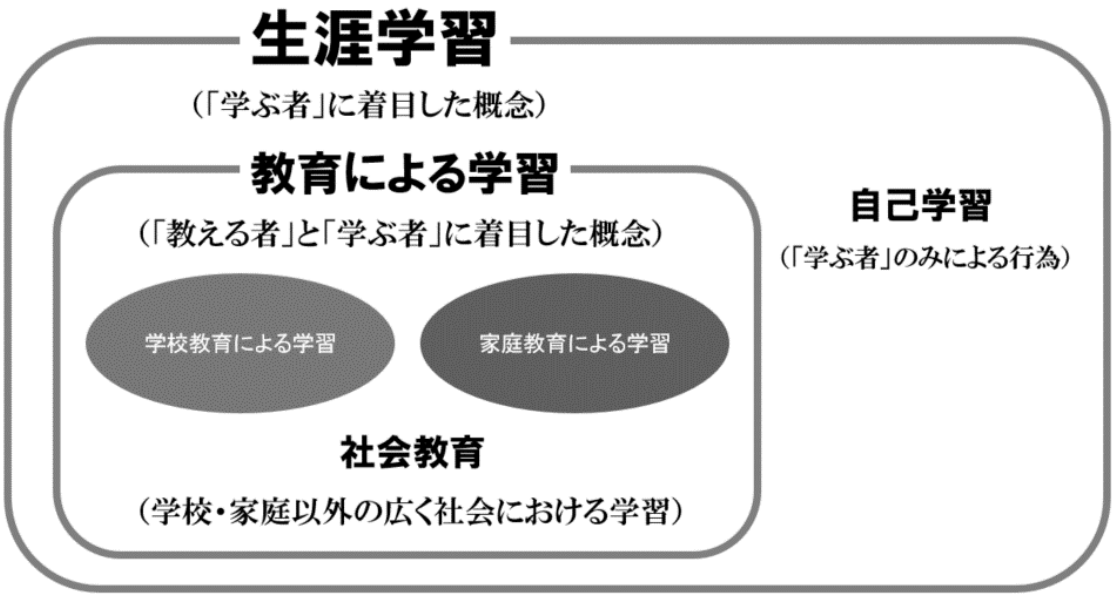
ウ　「人づくり学びの場」（生涯学習）

これまでにも社会教育の現場では「人づくり」や「つながりづくり」が実践されてきた。地区公民館がセンターへ移行するにあたり、社会教育が衰退するのではと懸念する意見もあった。

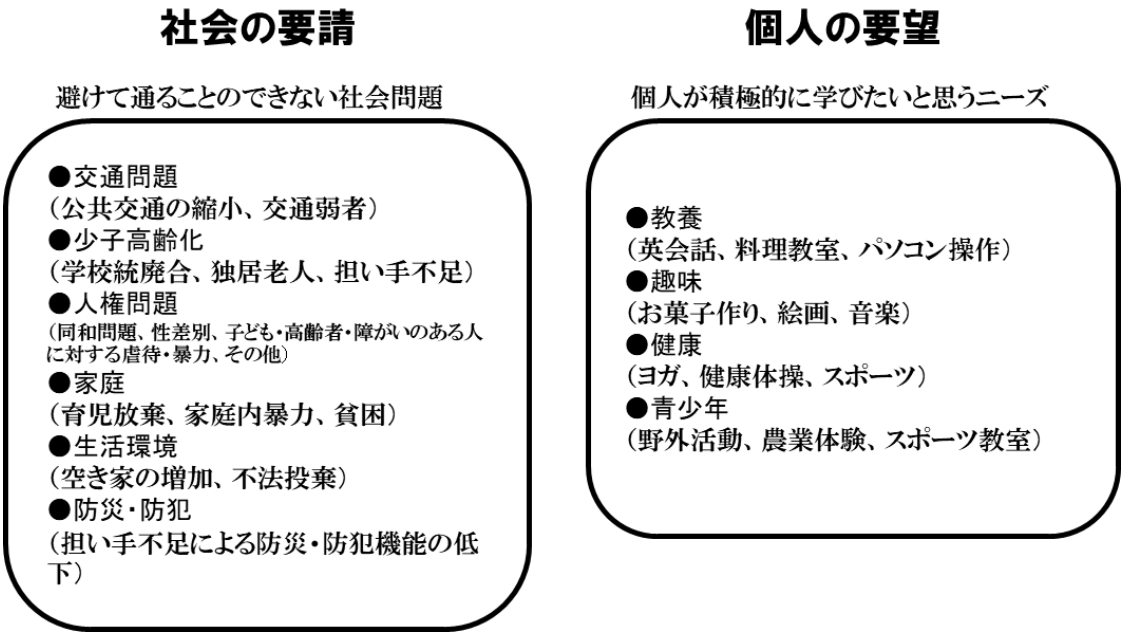
しかし、学習した知識を活かす場があり、それを活かすことのできる人材にスポットが当たれば、社会教育の衰退にはつながらないのではないかと考えらえる。学びの先にある実践へとつなげる機会（場）があることが重要であり、センターが、人材を発掘、育成し、活躍の場を提供できる拠点となることで社会教育の推進が図られると考えられる。

社会を取りまく環境に変化が生じていることから、社会教育の手法を見直す必要があると考えられる。今日では、多くの民間教育事業者が多様な学習機会を提供している。また、ICT の発展や環境も整備され、テレビやインターネット等を活用して個人が自ら学ぶ機会も増えてきた。また、社会で求められる人材の能力も変化しており、今後の社会教育においては、その変化に対応した学習機会の提供を求めるものである。

これまでの生涯学習講座は、対象が固定化されたものや個人の趣味の延長といった企画が多くを占めていた。社会の変化から個人の要望も多岐にわたり、社会の中で自己実現するために生涯学習を深めることはこれからも継続する必要があると考えられる。それに加え、今後は、参加のきっかけづくり等を進めることで、より多くの住民が地域づくりを含む多様な活動に主体的に参加できるよう、「個人の要望」だけでなく「社会の要請」にも応じた多種多様な学習機会を整備、提供することが重要であると考えられる。その中で地域住民が地域コミュニティの将来像や在り方を共有し、その実現のために解決すべき地域課題とその対応について学習し，その成果を地域づくりの実践につなげる。そして、「社会の要請」からの学びを「地域課題解決学習」として捉え、学びで得た知識や技能を地域社会へ還元することのできる人材育成へと結びつける必要があると考えられる。



（具体策案）



① 条例への明記

(仮)西予市地域づくり活動センター条例に「生涯学習活動（社会教育法（昭和 24 年法律 207 号)第 22 条で規定された活動）を推進する」など設置目的を明記すること。

② 社会教育主事の活用

各センターへ社会教育を推進するための助言・指導を行うことのできる社会教育主事を本庁若しくは支所に配置すること。地域の実情に応じた学習と活動を結び付け、地域づくりにつながる新しい取組とすること。

③　総合教育会議※6

社会教育が市長部局に移行された※7後も、総合教育会議において、社会教育の振興を図るために重点的に講ずべき事項などを引き続き協議、調整すること。

④　事業の企画実施審議機関

西予市公民館条例の廃止に伴い、条例第 16 条に規定する西予市公民館運営審議会（以下、「審議会」という。）も廃止となる。審議会は、これまで公民館事業※8 の企画実施への審議機関を担ってきたが、それに代わる新たな機関が必要であり、センターで行う社会教育事業やセンター運営について調査審議を行うことが望ましい。

⑤　社会教育委員会

社会教育委員会は、社会教育法第 15 条（及び西予市社会教育委員の定数及び任期等に関する条例）の規定により設置された委員会であり、教育委員会に対して、社会教育に関する諸計画を立案することなどの職務を行う機関である。当市の社会教育委員会は、年に２～３回開催し、社会教育全般（公民館活動、社会体育、文化振興）の指導助言を行っている。センター化後は社会教育の根幹となる方針等は教育部局で作成し、それを基に市長部局が推進していかなければならない。社会教育委員会は社会教育に関する諸計画を立案し、同計画について総合教育会議で意見を求めるなど、量的・質的充実を図っていくことが重要である。また、民間（ＮＰＯ法人など）等他分野との連携を深めていきながら、委員の声をより現場に反映させることができる仕組みづくりを図る必要がある。

⑥　ICT を活用した生涯学習

ICT 化により今後はオンラインで講座を受講することも可能となる。１人の公民館主事が立案してきた講座も、複数人で分業し計画を立てるなど、幅広いニーズに対応した講座を企画・展開することも可能と考えられる。これらは講座に関心を持つ住民の選択肢の幅が広がることにつながる。各センターが核となり、ICT を活用することで、生涯学習事業の提供内容、在り方は大きく様変わりし、今後様々な取組への展開が期待される。

⑦　学校とのつながり

社会教育においても、学校教育においても、地域と学校の結びつきは重要なものである。それは、統廃合が進み地域に小学校がなくなったことで希薄なものにさせてはならない。学校が遠くなったとしても、子供たちは地域の中で生活している。

学校教育だけでは補えない部分を地域と連携・協働しながら地域全体で支えることにより、実社会で様々な課題に直面した時に必要となる力を身につけた人材や、将来的に地域貢献できる担い手の育成につながるものだと考えられる。また、センターが学校と地域をつなぐ役割を担うことで、さらに地域を活性化する活動ができると考えられる。

⑧　センターにおける住民の図書利用について

地域における幅広い世代の学びの場として地区公民館（明浜町１館、城川町４館）の施設内に設置している市図書交流館分館は、センター化後も引き続きセンター内への設置を継続する。また、それ以外のセンターには、センターの要請に応じて市図書交流館からの配本（貸出）を継続する。センターにおいては、地域のニーズ、社会情勢に応じた図書をそろえ、住民に知識や読書の楽しみを提供していくことにより、ひとづくり、生きがいづくりを図る必要がある。

※6 総合教育会議

平成 27 年に改正された「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」により、すべての地方公共団体に総合教育会議が設置されることとなった。この会議は市長が設けるものとなっており、市長、教育長及び教育委員で構成され、一般行政と教育行政の調和と連携を図りながら教育に関する総合的な施策の大綱を策定するための協議などを行っている。

※7 西予市教育委員会の権限に属する事務の補助執行に関する規則

第一条

この規則は、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 180 条の 7 の規定により、西予市教育委員会(以下「教育委員会」という。)の権限に属する事務の一部を市長の補助機関である職員に補助執行させることに関し、必要な事項を定めるものとする。

※8 西予市公民館条例(業務)

第四条　公民館は、次に掲げる業務を行う。
一　定期講座を開設すること。
二　討論会、講習会、講演会、実習会、展示会等を開催すること。
三　図書、記録、模型、資料等を備え、その利用を図ること。
四　体育、レクリエーション等に関する集会を開催すること。
五　各種の団体、機関等の連絡を図ること。
六　その施設を住民の集会その他の公共的利用に供すること。
七　前各号に掲げるもののほか、教育委員会が必要と認める業務
２　中央公民館は前項各号に掲げるもののほか、各地区の公民館の指導及び助言を行う。

社会教育法(公民館の事業)

第二二条　公民館は、第二十条の目的達成のために、おおむね、左の事業を行う。但し、この法律及び他の法令によって禁じられたものは、この限りでない。
一　定期講座を開設すること。
二　討論会、講習会、講演会、実習会、展示会等を開催すること。
三　図書、記録、模型、資料等を備え、その利用を図ること。
四　体育、レクリエーション等に関する集会を開催すること。
五　各種の団体、機関等の連絡を図ること。
六　その施設を住民の集会その他の公共的利用に供すること。

エ　「行政窓口の場」（行政相談窓口）

現在の地区公民館では、戸籍、住民票、印鑑証明、税務関係に関する各種証明書の発行（一部地区公民館を除く。）及び手数料の徴収、ゴミ袋販売の他に、受付業務として、交通災害共済、高額医療、健診、保険証など市役所各課からの様々な事務手続きに関する取次ぎを行っている。これらの業務は、センターで引き継ぐこととなるが、業務の見直しにより、今後、センターに追加、拡充される機能も見込まれる。一方で、本庁・支所に近接するセンターにおいての行政業務は、精査が必要である。

これからセンターでの機能が充実することで、センター職員に業務が集中するのではなく、センターに寄せられる相談案件を速やかに適切な担当課へつなぐことのできる調整役となることが望ましい。

そして、ICT※9 の環境整備により職員の働き方も変えていく必要があると考えられる。

これにより行政サービスの在り方として、一律的に支所や本庁で提供するだけではなく、災害時など、そこに一時的な機能が備わることで、スポット的に職員を配置するといった体制整備の検討を求める。

※9　ICT
Information and Communication Technology（情報通信技術）」の略で、通信技術を活用したコミュニケーションを指す。情報処理だけではなく、インターネットのような通信技術を利用した産業やサービスなどの総称。

（２）営利活動

現在の公民館は社会教育法第 23 条の規定により営利活動に制約があるが、センター化になることでそれも解かれる。それによりセンター内で地域が抱える課題解決に向けたコミュニティビジネスの展開も可能になるといえる。

地域づくり活動を維持していく上で財源を確保することは非常に重要な位置づけとなる。地域づくり組織の主な財源は、地域づくり交付金事業から交付される基礎型交付金や手上げ型交付金である。基礎型交付金は、地域によって見直しの余地はあるものの、その使途については固定化された印象がある。手上げ型交付金は、スタートアップ的支援が強く、交付回数に制限があるため永続的な財源とはなりえない。

地域づくり活動において、行政からの財政的支援だけに頼らず、自主自立に向けた活動を継続していくための財源確保の手段の一つとして営利活動がある。それが、地域づくり活動の拠点施設であるセンター内で実践することが可能になるのである。それにより地域資源の活用や行政では行き届かない地域独自のサービスの提供など新たに創出・開発していく取組が期待できる。もちろん、その営利活動の場はセンター内だけにとらわれる必要はなく、空き家や学校跡地など遊休施設の活用が考えられる。

(取組事例)

① 地域内に唯一あった商店が閉店し、高齢者を中心に買い物難民が増えたことで、地域住民でマーケットをオープン。
（大洲市長浜町豊茂地区、島根県雲南市波多地区など）

② 民間事業者によるガソリンスタンド経営の撤退により、ガソリンスタンド過疎地における課題を地域住民が自らスタンド経営。
（高知県梼原町四万川地区、四万十市大宮地区など）

③ 免許返納や公共交通の縮小により高齢者による交通弱者問題を解決するため、地域住民が送迎サービスを実施。
（八幡浜市日土地区、島根県雲南市波多地区など）

④ 地域の地場産品を活用した商品開発や販売。
（全国的な取組多数、地域づくり交付金を活用した市内事例有り）

このように直面する地域課題に対して、地域が主体的に取り組む活動もある。しかし、すべての地域でこのような活動が行えるかといえば、現時点でそれだけの人材や実践力を持ち合わせた地域づくり組織は少ないと思われる。営利活動を行う上で、民間事業者と同等規模の取組を地域づくり活動に求めるなど過度な期待は不要である。まずは、地域課題解決に取り組む活動が継続できる程度の小さな経済循環から始めることが望ましいといえる。また、営利活動を行う組織が法人化する際には、設立等に関する様々な行政支援が必要であると考えられる。

財源確保には、経済活動だけではない地域にとって身近なものもある。

（例）①　中山間又は多面的直接支払制度における事務局受託
②　各種団体等の事務局受託
③　水道検針受託業務
④　有志や事業者などからの寄付や負担金

上記のもののほか、これから新たに行政から引き出す受託業務等もあるのではないかと考えられる。

地域づくり活動を通じてセンター内での営利活動の制約は緩和されることとなる。ただ、営利活動であれば何でも良いのかといえばそうではなく、そこは「地域課題を解決する目的」とする活動であることなどを求めたい。営利活動はあくまで課題解決への手段の一つであり、単に収益を目的とする活動等は財源の確保はできても課題解決につながらないと考えられる。

（３）センター機能を充実するために

これからセンター機能の拡充を図るうえで、センターに新たに配置される職員の働き方や業務の見直しが必要である。

ア　地区公民館活動の見直し

生涯学習を取りまく環境に変化が生じているとともに、求められる人材にも変化が生じていることを踏まえ、学びの提供の在り方について見直しを行う必要がある。個人の要望だけでなく地域にとって必要な学習とは何かを考え、目的や対象、手法を見直すことで業務内容の見直しを図ることも考えられる。

（例）

ある地区公民館で、小学生を対象として、テニス経験者が指導者となり、子供たちの健全育成を目的としてテニス教室を実施している事例。

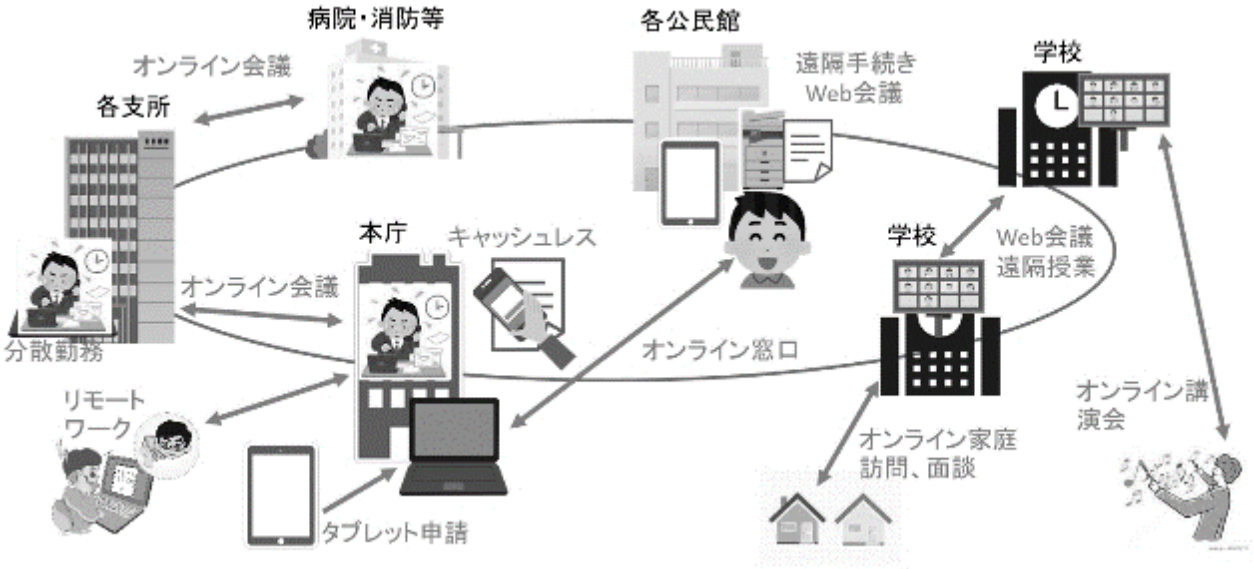
ここで、その地域にある課題に着目したい。例えば「高齢者の独居問題」「多世代交流の減少」「健康寿命の低下」「担い手育成」などの課題があるとした場合、テニス教室の対象を「子供たち」から「高齢者と子供たち」に変え、相互の交流の場とすることで、子供たちの健全育成だけでなく、地域課題の解決に導くことが可能になるといえる。また、指導者は個人ではなく、スポーツ団体とすることで団体及び指導者育成につなげることができるのではないだろうか。つまり、対象や目的、手法を見直すことで、これまで実施してきた複数の事業を結び付けた合わせ技で発展させることが考えられる。

イ　ICT を活用した行政サービス

身近な相談窓口であるセンターを活用し、支所を経由しなくても本庁とセンターが直接やり取りできる ICT を活用した環境整備が必要である。

ビデオ通話等を活用した、顔の見える行政サービスにより、センターに立ち寄るだけで支所や本庁に行かなくても地域の困りごとが解決できる仕組みづくりが必要である。

＜ICT を活用した構想図（案）＞



（具体策）
① 本庁や支所に行かなくても、オンラインで担当者と直接やりとりができ、各種証明書の発行だけでなく書類の提出方法や様々な相談ができる環境
② 施設の予約や施設の施錠など遠隔操作により可能となる環境
③ 施設の利用料や納税などキャッシュレス決済が可能となる環境
④ 事業説明会や講演会など会場へ行かなくてもセンターで受講することが可能となる環境

ウ　働き方改革

行政サービスの見直しを図るうえで、市職員の働き方と意識を見直し、自席だけでなく、あらゆる環境で、流動的に業務が行える仕組みづくりが必要である。

求める職員の働き方
① 働く場所を選ばない
② 縦割りの仕事をしない
③ 多様な能力を身につける

エ　センター間の情報共有と連携

センターは、それぞれの地域の特性を活かした拠点であることが望ましく、取り組む活動に個性があってよいものであると考える。しかし、独自性を求めるだけでなく、センター間で情報を共有し、連携・協力することができる体制整備が重要であると考える。

（４）センター機能に関するその他の検討事項

ア　既存事業や自治活動を見直す機会

センター化に伴い、自治会による自治活動についても見直す機会かもしれない。担い手不足による地域課題に直面している地域が多く、そのような状況の中、人がいて賑わいのあった頃のままの自治活動を維持していくことに無理が生じてきている。

行政から依頼を受けるものや各種団体等の役員についても、なり手を探すのも困難な状況にあるといえ、近い将来の自治会の存続も危ぶまれるといえる。

それは、これまで守り受け継いできた慣習的なものやイベントも同様である。地域にとって必要なものは何か、人口減少社会を受け入れ、人口規模や人口構造に見合った事業の縮小や手法を変えた活動の見直し等が求められる。

地域づくりの場では、多様な世代が集まり、交流が生まれることで、つながりができ、知識や技術といったこれまで受け継がれてきたものが伝承されるきっかけとなる。ただ、若い世代の自治活動や地域づくりへの参画には工夫が必要である。年配者は使命感や責任感が活動へのモチベーションとなり得るが、若者はやりがいや楽しさをモチベーションとする傾向にある。

若者や新たに転入してきた者などが自治活動等にスムーズに参画しないといったことはよくある話である。まずは、自分たちが楽しんでいることが大切であり、「参画したい」と思える活動を実施していくことが重要である。

イ　地域づくり組織と自治会との関係

地域課題を解決するため地域づくり組織と自治会は、互いに連携しながら、地域づくりを推進するパートナーといった関係であるといえる。

地域づくり組織と自治会組織の関係性については、地域の歴史や人口規模などによって様々な形態が見受けられる。

地域づくりを進めるために、どのような組織であるべきか、どちらがリーダーシップを示すかは、各地域の自主性を尊重するべきである。

しかしながら、地域づくり組織と自治会組織の関係性を地域内で協議する場は必要であり、今後の取り組むべき課題の一つである。

項目	地域づくり組織	自治会組織
地域	原則、旧小学校区≒旧村単位	区、行政区単位
構成	組織・個人	世帯(主)が中心
目的	地域課題を解決し、魅力を高め、住民満足度を向上する機能 （地域活性化、地域防災、福祉など）	日常生活の相互扶助機能 住民の意思決定の場
財源	現在は市からの交付金が中心	住民同士で負担し合うもの
活動	目的をもった継続的な活動が中心	地域環境整備活動・伝統行事の継承活動など地域が求める活動が中心
機能	結束する、創る、築く、改善する	治める、守る、直す、維持する
体系	柔軟性があり、多くの人の関わりや協力、結束が大切になる	慣習性があり、前例や伝統を大切にする 地縁による団結意識(絆)が強い
役員交代時期	複数年ごと（継続性がある）	単年ごと（決まった期間）

３　人材配置について

（１）現在の地区公民館の人員配置と役割

地区公民館には次のとおり職員が配置されている。
館　　長
主　　事
一般事務員
※資料４「令和元年度西予市公民館体制実態調査一覧表」参照

【公民館長】（会計年度任用職員）
現公民館長は、地域からの推薦によるところが多く、地域にとっても重要な人材がその職に就いている。定年を迎えた方が公民館長を担うことが多く、それまで培った経験や知識、技能を発揮できることなどが期待される。主な業務は、地区公民館の運営統括となっており、地区公民館が行う各種事業の指導助言、企画実施その他の必要な事務を行い、所属職員を監督する。また、地域と公民館をつなぐパイプ役を担っている。任用形態については、令和２年度より特別職非常勤職員から会計年度任用職員※10 の位置付けとなった。

【公民館主事】
地域出身の若手職員を配置することが多く、地域を知り、人をつなぎ、現場を経験することで企画力、コミュニケーション能力、情報発信力といった様々なスキルを身につけることができる人材育成の場ともなっている。主な業務は、各旧町により違いはあるが、生涯学習講座の提供、社会教育団体の支援、人権教育、そして市長部局からの業務を担うことも多くなってきている。公民館主事は、市長部局から教育委員会へ出向した職員が、教育委員会からの命を受け、その職に就いている。

【一般事務員】（会計年度任用職員）
主な業務は、公民館主事の業務支援であるが、地区公民館によっては主体的に生涯学習講座を担当することもある。また、証明書等発行業務など行政業務にも関わっている。任用形態は、一般職非常勤職員から令和２年度より嘱託職員から会計年度任用職員という位置付けとなり、勤務時間は、８時 30 分から 16 時 30 分までとなっている。

【日直夜直者】
平日の夜直や土日祝祭日の日直夜直を配置した地区公民館もあり、地区公民館ごとに３、４名のシフトにより勤務している。主な業務は、貸館及び社会体育施設等のカギの受け渡しである。

平日　17：15 から 22：30
休日　 8：30 から 22：30

この日直夜直の制度の在り方については、令和４年度末までに地区公民館ごとに実情に応じた対応について、行政が地域と調整を図ることが必要である。

※10 会計年度任用職員

１会計年度内に限定して任用(雇用)される職員。地方公務員法の改正により「特別職非常勤職員」や「一般職非常勤職員」の適用における厳格化・統一化が図られた。このことから施設長や嘱託職員については「会計年度任用職員」としての位置付けで任用されるもの。（令和２年度より運用）

（２）センターに配置する人員とその業務

ア　センターに備わる機能

センターでは、前述したように(Ｐ8～15)次の４つの機能が柱として備わるものである。

① 課題解決型の住民自治である**“地域づくりの場”**
② 安心安全な地域福祉への取組を支援する**“支えあい・つなぎの場”**
③ 既存機能の「生涯学習」を推進する**“人づくり学びの場”**
④ 本庁や支所に行かなくても行政手続きや相談ができる**“行政窓口の場”**

これらの機能がセンターに備わることで、センター内の人員の配置については、これまでの地区公民館に配置された人員から見直す必要がある。

センター化は、人口減少社会を受け入れ、これから直面する深刻な課題に対して、立ち向かうことのできる地域の体制づくりであり、将来にわたって持続可能な地域基盤を形成することが目的の一つである。

そのためには、地域が主体的に地域課題に取り組む姿が不可欠であり、意欲ある活動が本物の活性化につながるものであると考えられる。そして、その活動を専任で支援することができる事務局機能を強化する必要があると考える。

イ　センターの人員配置

「（１）現在の地区公民館の人員配置と役割」で記述したとおり、現在の地区公民館では、公民館長、公民館主事、一般事務員（会計年度任用職員）の３名で、内２名が常勤であることが多くの地区公民館の実態である。ここに地域の実情に応じて、制約の範囲内で必要な人員を配置することが望ましいと考える。

センター長（会計年度任用職員）
センター職員（一般行政職員）
一般事務員（会計年度任用職員）
地域任用職員（地域雇用）

【センター長（会計年度任用職員）】

センターが市直営の運営であること、協働の取組がセンターに備わることなどから、現在の公民館長に代わり、会計年度任用職員として「センター長」を置くものとしたい。既存機能である公民館事業※11（人づくり学びの場）に行政機能（行政窓口の場）、地域づくり活動（地域づくりの場）や安心安全な地域福祉（支えあい・つなぎの場）を担う機能が加わることで、権限や役割にも違いが生じてくるものであり、任用形態についても見直しが必要であると考える。また、センター長については、地域に精通し、地域と行政の橋渡しが担える人材が求められることから、自治会長経験者や地域づくり組織の役員等が担うことも想定される。このことから、その選考方法は、従前どおり地域から選考することが望ましいといえる。

※資料５「センター長の権限及び役割一覧（案）」参照

【センター職員（一般行政職員）】

センター職員は、公民館主事から一般行政職員という立場になり、行政サービスの提供や、地域づくり組織と連携・協働し、地域づくり活動を支援することが基本的な職務となる。センターでは、多様な課題に対応できる人材として、必要な知識や技能を有し、豊富な経験を併せ持つ係長級(主任含む)を配置することが望ましいといえる。センター化することで機能が拡充することとなるが、業務がセンター職員に集中し、業務過多になる事態は避けるべきである。例えば手続等の具体的な相談については、ICT を活用し、スムーズに本庁担当者へつなぐ調整役を担うものである。なお、ICT を積極的に活用しつつも、人と人とのつながりが重要であり、希薄化してはならない。

※11 西予市公民館条例施行規則（職員の職務）
第２条　館長は、西予市公民館条例第２条に規定する公民館の行う各種の事業の企画実施その他必要な事務を行い、所属職員を監督する。
２　職員は、館長の命を受け、公民館事業の実施にあたる。

また、令和５年までに公民館主事には、係長級（主任含む）を配置することで円滑なセンター化を図ることが望ましいといえる。

【一般事務員（会計年度任用職員）】
現在と変わらず職務は職員を補助するものである。任用形態についても現状を維持することを想定している。地域づくり組織との関りについては、センター職員と同様と考える。また、可能な限り地域出身者を任用し、中長期的な配置をすることで、センター職員の異動による業務の円滑な引継ぎを支援できる体制が望ましい。

【地域任用職員（地域雇用）】
センター化に伴い新たに加わる人員である。地域づくり組織（又は、関連団体）が基礎型交付金を財源として、地域づくり組織の事務局等を担う人材として雇用し、勤務状況等を管理するものであり、行政職員としての身分はない。すなわち、人事権は地域にあり、地域の実情に応じた雇用形態や条件を付すことが可能となる。雇用条件等や雇用人数などの裁量は、地域に委ねられることになるが、行政においても「雇用の手引き」といったガイドラインの作成や雇用に関する各種支援が必要であると考える。また、地域任用職員の任用に至るまでの不在期間（任期満了後若しくは中途退職を含む。）があり、地域の自力による人材確保が困難な場合は、市は早期に人材確保できるよう支援を行う必要がある。

地域任用職員は、地域に縁のある人材が担うことが望ましいと考える。しかし、地域内人材だけにとらわれず、「外からの視点」が入ることにより地域に新たな風が吹き込まれることも考えられるため、外部人材(地域外)の雇用や地域おこし協力隊の活用も検討したい。

地域任用職員の配置は、地域づくり活動をより支援するため、地域づくり組織の事務局体制の強化を図ることが目的である。その業務内容は、地域が求める人材により様々であると考えられるが、地域づくり活動に関わる業務等のほか、地域の実情に応じて、各種団体の運営支援等を行うことも想定している。

【地域担当職員（市職員）】
各地域づくり組織に対して、「西予市地域担当職員設置要綱」に基づき、各地域づくり組織に２名以上の地域担当職員を配置し、人的支援を行っている。これから地域づくり活動に専従する地域任用職員がいることで、地域担当職員の関わり方に変化が生じると考えられる。これらを踏まえ、引き続き地域担当職員を継続して配置することとするが、本制度の在り方について見直しをする必要があると考える。

（３）人材育成への取組

これまで行政は、社会教育を通じて人材育成に取り組んできたが、必ずしも地域の課題解決に結びついているとはいえなかった。これからは地域と行政がより連携することで、新たな担い手を発掘し、人材育成に取り組み、地域課題の解決を図る必要がある。そのため行政は、センター内における職員（地域任用職員含む）への研修も積極的に取り組む必要であると考えられる。また、地域任用職員となる人材を育成するとともに、雇用に結び付ける支援も求める。

（４）センターと地域任用職員との関係

行政上の身分にない地域任用職員は、センター内の職員とは縦の関係にはない。地域による自治活動や地域づくり活動は行政に主導されるものではないため、地域と行政との関係は、フラット（平面的）であり、連携・協働する関係といえる。

地域任用職員がセンター内の職員と事務所を共有することで、個人情報等を知り得る環境にあり情報漏えいの心配がある。それは同時に行政側においても地域任用職員が扱う情報を知り得る立場にあるといえ、互いに守秘義務を伴うものであると考える。しかし、場合によっては、地域課題解決を目的とした活動を推進する上で、互いに必要な情報を共有することも想定される。

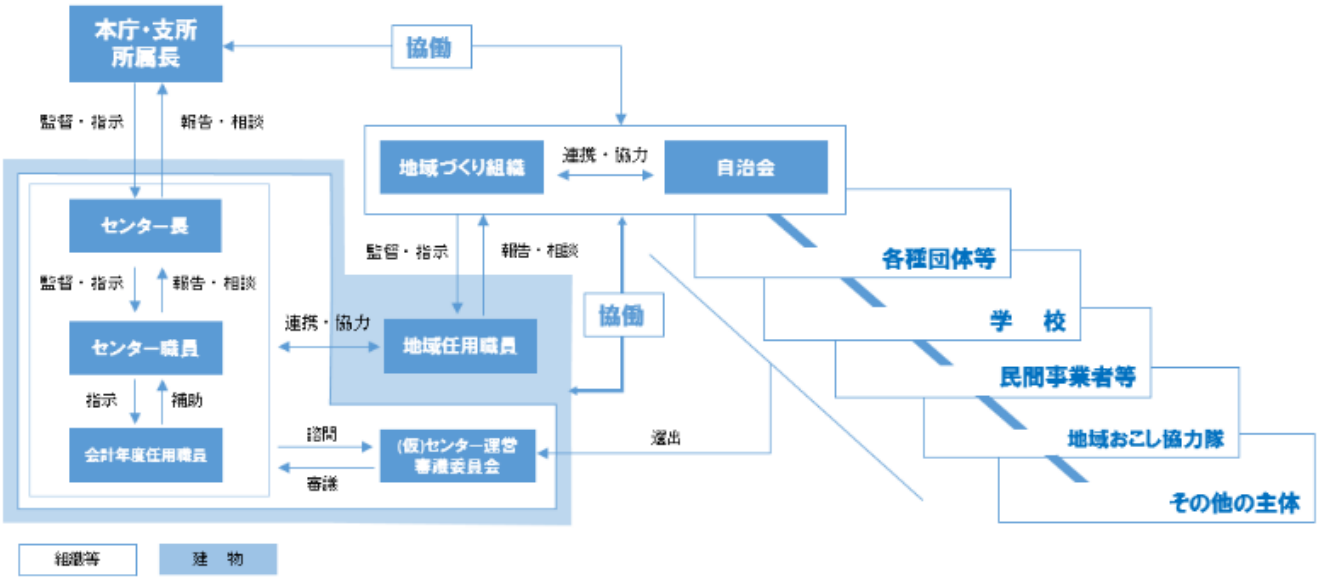
一方で、地域と行政が「協働のまちづくり」を目指す取組の一つとして、センター内でそれぞれの役割を明確にし、特に個人情報等の取扱いには充分な配慮と規律の厳格化に取り組む必要がある。

このような地域づくり組織と行政との関係を明確にするため、次のような協定等を締結することを提案したい。

（案）

地域づくり組織がセンターを活動拠点として地域任用職員を設置するに当たり、行政と地域づくり組織の間で「（仮）地域づくり連携協定」などを締結し、「協働のまちづくりの推進（連携・協働）」「活動拠点の共有（事務所）」「個人情報等の取扱い（守秘義務）」などその他必要な条項を明記し、センター内で連携・協力しながら地域づくり活動の推進に努める。

＜センター相関イメージ＞



（５）雇用の財源

地域任用職員を雇用する地域の財源は、基礎型交付金に人件費相当分を加算し交付されることが望ましい。これまで市は主な財源として西予市地域振興基金を活用しているが、基金には限りがあり、今後は、継続的に小規模多機能自治の推進が図れるよう安定した財源確保に努める必要がある。

４　地域づくり活動センターの設置箇所

（１）地域づくり活動センター設置箇所

当市の小規模多機能自治は、合併当時の旧小学校区を地縁エリアとして、それぞれ一つの地域づくり組織を認可し、地域が主体性をもって地域づくり活動が推進されている。このエリアは、子供たちが歩いていける通学圏であり、顔のわかる生活圏であることから「地域発『せいよ地域づくり』事業実施要領」にて地域づくりの活動エリアとして設定されたものである。

※資料６　西予市地域づくり組織　位置図

※資料７　地域発「せいよ地域づくり」事業実施要領

旧小学校区とは、合併時の 27 の小学校区をいう。

合併後、小学校の統廃合はあったが、顔のわかる生活圏であることに変わりはなく、これまでどおりの地縁エリアで地域づくり活動は推進されてきた。そして、それは 10 年が過ぎ、これまでの地域づくり活動により、それぞれの地域の色で、その特性を活かした取組が実践されることで地域力が養われてきた。

このようなことからセンターの設置箇所についての基本的な考え方は次のとおりが望ましいと考える。

【基本的な考え方】

①地域づくり活動センター（組織）は、地域づくり組織を基本とした活動エリア内に一つ設置する。

②地域づくり活動センター（組織）は、一つの拠点を有する。

③地域づくり活動センター（拠点）は、既存の公共施設（公民館等）を活用するものとする。

・センター（組織）とは、条例で規定する組織体制を意味する。
・センター（拠点）とは、活動拠点である建屋を意味する。

ただし、施設の老朽化等により移転・新設が必要なもの（土居公民館、三瓶北公民館）及び地区公民館(施設)がない地域（大野ヶ原・周木・下泊）については、別途必要な措置を講ずる。また、津波や土砂災害等の被災（被害）想定区域にある地区公民館については、防災における拠点の在り方について検討が必要である。

上記の基本的な考え方をベースとして、各地域のセンター（拠点）の設置箇所について地域住民と行政で協議した上で決定することが望ましい。

（２）市街地におけるセンターの在り方（宇和地区、野村地区、三瓶東地区）

市街地では、人口が多く、活動エリアが広いことから地域づくり活動を実践する上で、地域をまとめることが難しいなどの課題がある。

この点について、センター（組織・拠点）を設置することで、この課題にも取り組むことが可能になると考えられる。
市街地におけるセンターは、他の地域に比べ、本庁及び支所と近い位置にあることから、住民の多くは「行政窓口の場」としての機能について本庁及び支所を利用されることが想定される。そのためセンター内職員は「地域づくりの場」「支えあい・つなぎの場」「人づくり学びの場」の業務に、他の地域に比べ注力できると考えられる。
これにより、地域コミュニティをつなぎ、結束させることが難しいといった課題に対し、現在の地域づくり組織の活動を支援することで、その解決を図れるものであると考える。

このようなことから、市街地のセンターの機能（とりわけ「行政窓口の場」の機能）を精査し、センター内職員による地域との関り方を充分検討するといったことが重要であると考える。

他方で、新たに地域づくり組織を発足し、複数の地域づくり組織とセンター（組織・拠点）を設置することでその課題解決を図れるのではないかといった考え方もある。

地域コミュニティをよりコンパクトに捉えることで、地域をまとめることなどが更に容易になるといった利点が得られるものと考えられる。一方で、例えば、実態として既存の組織・取組の弱体化につながるのではといった懸念や、現在の活動エリア内の共通の地域課題への取組の整理が必要となるなどの留意すべき課題もあることも考えられる。

ただし、地域づくり活動が一層盛んになること自体は地域にとって望ましいものであり、そのための手段として新しい地域づくり組織が発足することは否定されるものではないと考える。地域においてこうした考えがあるとすれば、上記の課題等に留意しつつ検討が必要になるものと考える。

現在、次の３館には、共通して館長１名、公民館主事１名(宇和公民館は２名)及び一般事務員１名を配置しており、以下のような状況である。

【宇和公民館】

宇和町地域の中心部に位置し、地区公民館が所管するエリアとしては最も人口が多い地区である。西予市教育保健センター（以下、「教育保健センター」という。）内に専用の事務所を有する。公民館事業の実施、会議などにおいては、必要に応じて教育保健センターの施設を利用している状況であり、そのほか同一施設内には、中央公民館、教育部局事務所及び宇和保健センターが設置されている。

宇和公民館は、「西予市公民館条例」において、その名称や位置が定められているが、教育保健センターは、「西予市保健センター及び保健福祉センター条例」により健康づくり推進課が、「西予市公民館条例」により生涯学習課がそれぞれ管理運営しているため、宇和公民館としての貸館できる施設はない。

【野村公民館】

野村町地域の中心部に位置し、地区公民館が所管するエリアとしては２番目に人口が多い地区であり、地区公民館として単独の施設を有している。野村公民館内には、同一事務所内に野村教育課が設置されているほか、施設の一部を、西予市商工会野村支部、ＮＰＯ法人及び野村地域自治振興協議会に対して事務所として貸付けている。

野村公民館は、「西予市公民館条例」において、その位置や名称、運用などが定められた施設であり、野村公民館が施設利用の許可や管理を行っている。

【三瓶東公民館】

三瓶町地域の中心部に位置し、地区公民館が所管するエリアとしては３番目に人口が多い地区である。事務所は、三瓶文化会館１階の三瓶教育課事務所内にあり、三瓶東公民館としての単独の事務所はない。公民館事業の実施、会議などにおいては、必要に応じて三瓶文化会館の施設を利用している状況である。

三瓶東公民館は、「西予市公民館条例」において、その名称や位置が定められている。三瓶文化会館は、「三瓶文化会館条例」により、三瓶教育課が管理運営しており、三瓶東公民館としての貸館できる施設はない。

三瓶町地域におけるセンターの配置については、「７　今後の分館制度の在り方について」（Ｐ38）の（３）の記述内容を尊重し、地域との充分な協議検討を踏まえる必要がある。

５　地区公民館がない地域への地域づくり活動センターの設置

（１）地区公民館がない地域の取扱い(大野ヶ原、周木、下泊)

センターの設置箇所は、既存の公共施設（公民館等）を活用することとして考えるが、旧小学校区には地区公民館(施設)がない地域もある。
それは野村町大野ヶ原、三瓶町周木と下泊となる。これら地域においては、それぞれ二つの旧小学校区を所管する広域の地区公民館がある。

センター設置に関しては、これまで検討してきたセンターの機能（役割）を考えると住民の暮らしの充実や利便性の向上に直結するものと考えられるため、現在、地域づくり組織が活動している地域づくり組織の活動エリアにセンター（拠点）を設置することが望ましいと考える。ただ、それぞれの歴史的背景や地域の実情等を考慮し、当該活動エリアに設置しないことの検討も必要であると考える。まずは、地域住民により検討していただき、その意見を基に「設置する」「設置しない」ことの判断をすることが望ましいと考える。

（２）センター（拠点）を設置する場合

原則として、公共施設（公民館等）を利活用することを第一条件として検討することが望ましいとするが、現在利用している公の施設との共同利用の検討も必要ではないかと考える。また、センターを設置する場合であっても、地域から市職員の配置を望まないなどの要望があれば「市職員を配置しない」ことの検討も必要であると考える。

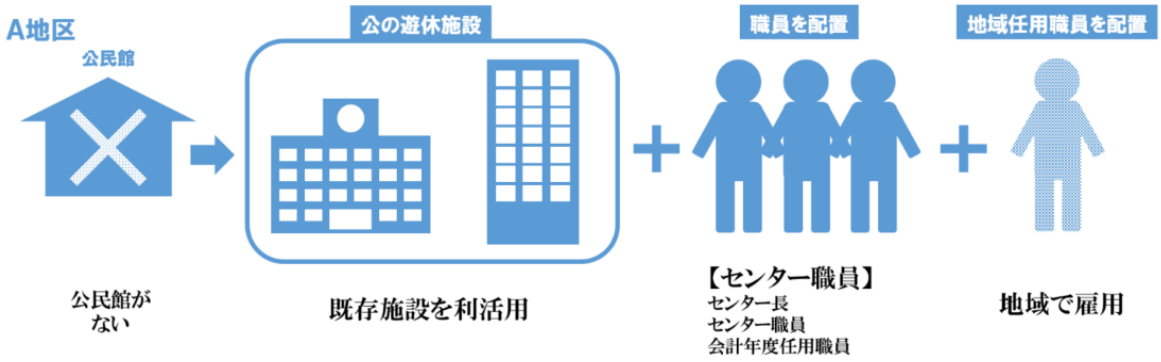
（３）センター（拠点）を設置しない場合

地域の意向によりセンター（拠点）を設置しないと判断した場合であっても、人口減少問題に直面する地域を現場で支える仕組みは必要であり、次のとおり支援体制を整備することを提案したい。

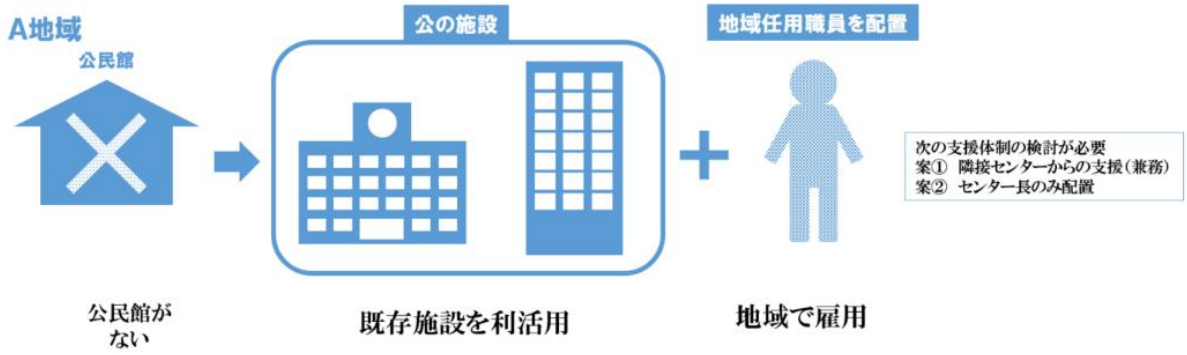
①センター（拠点）を設置しない場合においても、センター（組織）は隣接する地域のセンター内に置く。つまり、１つのセンター（拠点）を２つの組織が共同で利用する。
②地域任用職員は、それぞれの地域づくり組織が雇用し、その拠点は上記と同様とする。
③センター内の職員(センター長他)は、センターがない地域の支援業務を兼務（併任）する。

地区公民館がない地域の地域づくり活動センターの設置イメージ

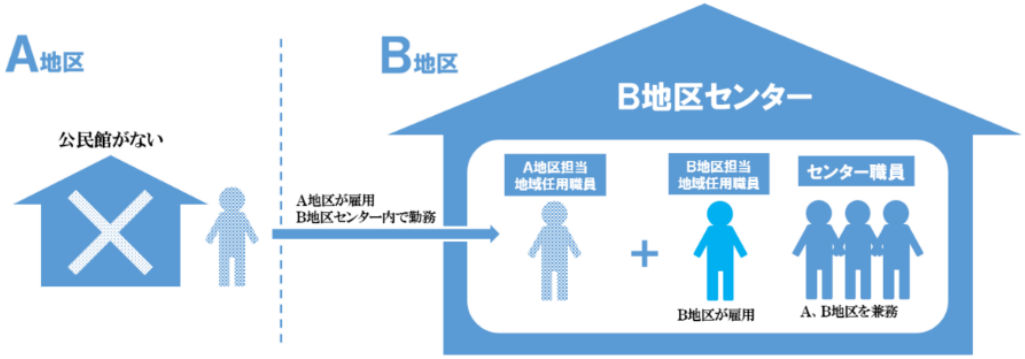
センターを設置する場合



センター(拠点)を設置するが、職員を配置しない場合



センター(拠点)を設置しない場合



６　センター運営における指定管理者制度の導入について

過疎化が進む地方自治体において、地区公民館をセンターへ移行する動きは全国的にみられるが、センターの運営については指定管理者制度により地域がセンターを公設民営の形で運営していることが多い現状である。

一方、西予市は、市直営によるセンター運営形態を目指し、現在の機能を拡充し、地域を現場で支える仕組みを構築することが望ましいと考える。地域と行政とが協働し、人口減少社会に立ち向かうことのできる持続可能な住民自治を目指すものとしているが、将来的に地域が、自主自立による地域の発展を目指し、指定管理者制度を活用した組織運営を望むのであれば、その選択ができる仕組みも必要であると考える。

そのためには指定管理者制度の導入について、先進事例等の取組と西予市の実情を考慮し、今後、充分な検討が必要である。

７　今後の分館制度の在り方について

センター化に伴い、地区公民館はもとより、公民館分館（西予市公民館条例第２条第２項に規定）も大きな変革を求められることから、西予市地域づくり活動センター市民検討委員会のうち、16 名の委員により、西予市公民館分館制度分科会（以下「分科会」という。）を組織し、以下のとおり、分館の今後の在り方について専門的に協議検討を行った。

公民館分館は社会教育法第 21 条に基づき設置された教育施設である。三瓶町では、昭和 30 年に分館制度を導入し、現在までに町内 19 か所に分館を設置したうえ、各分館には分館長、分館主事を配置（教育委員会が任命）し、三瓶町の社会教育・生涯学習を推進してきた。また、分館は、行政区の拠点としても地区住民の生活と深く結びつき、地区活動等の場としても重要な役割を担ってきた。

一方、西予市発足の時点で、旧東宇和郡の４町においては、明浜町の一部（平成 26 年に集会施設へ移行）を除き分館制度の導入は無く、行政区ごとに地元が集会施設を設け、行政区の拠点として利用してきたほか、同施設は地域における社会教育・生涯学習の推進、健康増進・福祉活動推進等の場としての役割も担ってきた。

分科会では、これまで 13 回（別紙：西予市公民館分館制度分科会の検討経緯 参照）にわたり協議を重ねるなかで、分館と集会所では、地域コミュニティ機能は似かよってはいるが、設置目的や管理主体が異なるだけではなく、歴史的背景や地域で連綿と受け継がれてきた施設への思い入れにも、大きな違いがあることについて、委員相互の理解を深めることができた。

（１）地区住民への配慮

令和５年４月からのセンター化に伴う西予市公民館条例の廃止により、分館は市の行政財産（教育委員会所管）から普通財産（市長部局所管）へと所管が引き継がれる。各区での話し合い等により市と契約した施設は、維持管理の主体が区へと変わることとなる。

三瓶町における分館は昭和 50 年代に建設されたものが多く、当時の人口規模に鑑みた鉄筋コンクリート造の大規模なもの（多くが２階建て）が主流であり、そのほとんどが間もなく耐用年数を迎える。

令和５年４月以降、三瓶町においては、これまでの分館の維持管理体制に大きな変革を求められることとなるため、分館の廃止にあたっては、地域活動に対する継続的な利便性の確保はもとより、建設から今日までの歴史的背景、分館とともに培われた風土と区民の思いを深く理解し尊重したうえでの特段の配慮が求められる。

これらの現状を踏まえ、特に配慮すべき事項としては次の点が挙げられる。

①分館は、法令及び条例を根拠に市が設置している教育施設（行政財産）であること。

②分館建設時には多くの行政区において、区民が多額の寄付を行っていること。
③今日まで分館の維持管理経費の一部及び修繕等を含む施設整備費（50%）を区民が負担してきたこと。
④分館は規模が大きく、老朽化したものが多いため、地元管理となれば区民の負担が大きくなること。
⑤分館の耐用年数や行政区ごとの世帯数にも差があり、移行方針の一律化が困難であること。

（２）分館の移行方針について

移行方針については、各区においてそれぞれの将来を想定し、状況にあった選択が求められた。

そのため、移行にかかる協議は前述の５つの配慮事項を踏まえたうえで、区民の生活に不可欠な機能や利便性の確保をはじめ、今後予想される少子高齢化や人口減少による過疎化などに対応するためのソフト面、施設の維持管理経費や耐用年数などを踏まえたうえでのハード面を考慮し、「10 年、20 年先のわが区」を見据えて行う必要があった。

分科会では、上記内容をもとに検討を重ね、分館の移行方針をより具体化するため、次の５つの移行パターンを想定して、下記のとおり提案する。（移行パターン別年次表 参照）

①分館を解体し、新たな行政区の拠点施設（地元管理の集会所・公会堂など）を新設する。
②現在の分館を今後も地元管理施設として継続して利用する。
③地区内の代替施設を利用し、分館は使わない。
④近隣区と共同利用する。
⑤今後、分館に代わる施設は必要としない。

あわせて、移行に際しての共通事項として、次の内容を提案する。

①分館の解体はいずれのパターンにおいても市が実施する（無期限）。
②事前（令和５年３月 31 日まで）に各分館へ移行調査を実施し、整備計画を作成する。なお、特別な事情が生じた場合は、別途協議する。
③令和５年４月１日以降、分館は普通財産となり、行政区の拠点施設として利用する区と「無償貸与」契約を締結する。なお、移行調査及び整備計画の作成にあたっては、市と各区で十分な協議を行い進めるべきである。

このように、完全移行のための期間については、19 もの施設（区）の調整や事務手続きが発生し、解体までとなると長い時間が経過する。この間も、市は区と協議しながら、整備計画に沿った業務が確実に遂行されるよう、行政内部の連携・引継ぎを行っていただきたい。

（３）三瓶町地域におけるセンターの配置について

三瓶町においては、地区公民館がない周木及び下泊、また、地区公民館として独立した施設のない三瓶東公民館、地区公民館と分館が併設されている三瓶北・南公民館が存在している。管轄するエリアにおいては、移行パターンを選択する際に、センター配置の影響を大きく受けることが予想され、また、今後の地域コミュニティの在り方にも深く関係することから、早期に地域住民との合意形成を図り、センターの設置場所を決定されたい。

特に、市街地に位置する三瓶東公民館については、分科会で次のような意見が委員から出されており、あわせて今後の検討の参考とされたい。

・三瓶東公民館エリアに地域づくり活動センターとして、新しい施設を建設すること。
・三瓶東公民館エリアは一つの地域づくり組織で活動するには世帯数が多く、範囲も広い。拠点（組織）は２か所必要ではないか。
・活動の拠点となるセンターについては、今後予想される津波災害等の避難場所を兼ねた防災施設が必要である。
・市全体の施設整備事業において、その平等性が保たれていない。
・三瓶文化会館については、建設経緯及びその意義を踏まえ、文化芸術の拠点となるよう活用を推進すること。

（４）その他

三瓶町においては、19 行政区（平均：173 世帯／区）の比較的大きなまとまりを基礎に分館制度を取り入れ、３地区公民館及び 19 分館が配置され、施設維持管理経費においても効率化が図られている。

一方で旧東宇和郡地域、とりわけ山間部においては、小規模な行政区が点在しており、三瓶町に比べ地区公民館数も多いが、地理的な要因に鑑みるとやむを得ない状況である。

今回の分科会協議を通じ、市内行政区における規模や数、運営方法の違いを再認識することとなったが、今後加速するであろう少子高齢化や過疎化に対応し、持続可能なコミュニティを構築するため、地域特性を生かしながら、市全体の課題として「市内における今後の行政区の在り方」についても再考する必要がある。

８　資料編

諮 問 書「西予市小規模多機能自治活動拠点施設(地域づくり活動センター)
の在り方に関する方針ついて」

西予市地域づくり活動センター市民検討委員会設置要綱

西予市公民館分館制度分科会設置要綱

委員名簿

検討経緯（西予市地域づくり活動センター市民検討委員会）

検討経緯（西予市公民館分館制度分科会）

資 料 １「西予市人口推計（旧小学校区単位)」

資 料 ２「公民館業務量実態調査」

資 料 ３「H28 年度起 手上げ型交付金(実績)」

資 料 ４「令和元年度西予市公民館体制実態調査一覧表」

資 料 ５「センター長の権限及び役割一覧」

資 料 ６「西予市地域づくり組織　位置図」

資 料 ７「地域発「せいよ地域づくり」事業実施要領」