

大阪市地域活動協議会補助金制度から見たコミュニティ制度新設の課題

大阪自治問題研究所研究員 佃 孝三

目 次

はじめに

第1章 地活協補助金制度－強制から分権への受容の過程

1. 大阪市地活協補助金要綱が求める高い基準
2. 市要綱と22区要綱の補助金額の相違－区の無報酬活動への考慮
3. 事業束ね補助金である地活協補助金と補助金等のガイドライン
 - (1) 地活協補助金は一括補助金ではなく事業束ね補助金制度
 - (2) 大阪市補助金等のあり方に関するガイドライン
4. 24区の地活協補助金の現状【1】－当初からの混乱がもたらした現状
 - (1) 24区が地活協補助金に組み込んだ事業の相違
 - (2) 24区の地活協補助金と地域コミュニティ支援事業予算額の推移
 - (3) 平成26年度以降地活協補助金に組み込んだ、または取り出した事業例
 - (4) 地活協補助金に組み込んだ事業の多寡による地活協への影響
 - (5) 4年余りの地活協補助金制度の現状
 - (6) 補助金・交付金・委託料の法的性格の再確認
5. 24区の地活協補助金の現状【2】－区要綱の相違と事務局費試算
 - (1) 区要綱の相違
 - (2) 事務局費の試算－活動費補助金の加算額と運営補助金

第2章 地活協補助金制度に伴う補助金依存度と自主財源捻出の差異

1. 従来補助金からの急激な改変－自主財源の捻出
2. 自主財源の格差

第3章 行政の事業執行責任と地活協の選択権

1. 補助金事業執行の確保と選択権
2. 新しい補助金事業・委託料事業の創設と地活協の地活協補助金活用の熟練

第4章 まちセン聴き取り調査と地活協アンケート調査から見えてきた地活協補助金制度に対する姿勢

1. まちセン聴き取り調査の現状と課題
2. 地活協アンケート調査対応から見える姿勢

第5章 コミュニティ施策は社会的連帯のための社会保障制度

1. 地活協補助金制度への認識の乖離
2. 市区の地域社会に対する緻密な検証と地活協自らが制度の検証を

はじめに

大阪市では、平成 24～25 年度にかけて自治体のコミュニティ政策において特徴的な三つの制度が創設された。一つ目が「地域活動協議会」（以下「地活協」）であり、二つ目が地活協活動の財源である地活協補助金、三つ目が地活協を支援するための「新たな地域コミュニティ支援事業」（以下「地域コミュニティ支援事業」）である。これらの制度創設は、橋下市長の下で平成 24（2012）年 7 月¹⁾に策定された「市政改革プラン」が生み出したもので、地活協設立の期限とされた平成 25 年度末から 4 年余りが経過した現状を把握するために、平成 30（2018）年 1 月から 24 区のコミュニティ施策の所管部署、同年 5 月から 20 区の地域コミュニティ支援事業の受託者に聴き取り調査を、同年 9 月には地活協へのアンケート調査に取り組んだ。さらに、平成 31（2019）年 1 月には地活協補助金に関する追加調査を行った。本論はこれらの調査に基づく報告である。

地活協設立に伴い従来の地域活動団体に交付されていた補助金、交付金、市の委託事業の委託料を加えた地活協補助金が新設された。幾つかの補助金、交付金、委託料事業の財源をまとめたことから「一括補助金」と言われることがある。しかし、本論では地活協補助金を一括補助金とは呼ばない。理由は、通常一括補助金や一括交付金は、幾つかの補助金や交付金の財源をまとめて協議会などの地域組織に交付するものである。その場合、一括補助金・交付金は協議会などの地域組織の財源運用に関する裁量を拡大することによって、自律性や自主性を高める目的で作られる制度で、この目的のため組織単位での均等割り、地域の人口や世帯割りで交付される。ところが、大阪市の場合は後で述べるように、地活協が行う個別事業に応じて補助金が算定され、個別事業の補助金を取りまとめたものが交付される。一般的な一括補助金・交付金制度のように、地活協に均等割り、人口や世帯割りで交付される補助金はない。従って、一括補助金とは呼ぶことは相応しくないと考える。このような特徴を持つ地活協補助金をめぐる制度を中心に大阪市のコミュニティ施策の制度新設に伴う影響と課題を考えてみたい。

理由は、地活協は地活協補助金の受給を条件に設置が迫られ、活動の財源に地活協補助金は欠かせないものであること。さらに、二つの聴き取り調査やアンケート調査から、地活協補助金制度の事務、会計処理に対して地活協は大変苦慮し、不満を抱いている現状があるからである。地域団体への補助金は平成 25 年度以前には 100%補助であった。また、委託事業は事業が完了すればその対価が支払われる。ところが、平成 26 年度から市要綱では、地活協補助金の補助率が名目上 75%となり、25%の自主財源の手当てが必要となった。これらの制度変更の過渡期である平成 25 年度には、地活協からの批判もあり経過措置がとられた経緯もある。

地活協補助金は、①補助金の交付要件を地活協設立の条件として求め、かつ平成 25 年度末までと期限を限ったこと、②法的根拠の異なる幾つかの補助金、交付金、委託料などの事業をまとめて補助金としたこと、③地活協に新たに 25%の自主財源の手当てを求めたこと、④公的資金である補助金を従来の補助金の事務、会計処理から、厳格で複雑な事務、会計処理に改め、その達成度を地域コミュニティ支援事業の評価に組み込み、毎年熟練度を高めることを求めたことなどが、その後の地活協を巡る混乱をもたらしている

地域コミュニティ支援事業は、新設された地活協を支援するための事業である。プロポーザル方式により 1 年契約で受託者を公募し、地活協の運営支援、会計支援、最終は地活協の自律を目指す事業である。各区役所内に委託事業者のアドバイザー、支援員を常駐させ、まちづくりセンター（以下「まちセン」）を開設し、地活協を支援するために地域に出向いて相談、支援も行う。平成 24 年 10 月～25 年度

の間は、24 区を 5 ブロックに分け、5 ブロックに一つまちセンが開設され、その下に各区役所にまちセンが開設されていたが、平成 26 年度からは各区役所のまちセンのみとなっている。これに伴い、大阪市の市民局予算から、各区予算となっている。事業の所管部署は各区のコミュニティ所管部署に置かれている。

先述のように、地活協、地活協補助金、地域コミュニティ支援事業（まちセン）も橋下市政時代の市政改革プランに基づいて作られたものである。市政改革プランでは、地活協の発展段階に応じてステージ 1～3 の評価目標を定め、ステージ 3 ではコミュニティビジネス、ソーシャルビジネスによる自主財源調達による地活協の自律が設定され、そこに到達することを地活協、地域コミュニティ支援事業（まちセン）受託者、区のコミュニティ所管部署に求めている。地域コミュニティ支援事業（まちセン）受託者には 1 年間の契約期間中に、ステージ 1～3 の評価目標に対する中間、期末評価が行われる。それは 3 者に対する評価でもある。この目標設定が地活協補助金と相まってさらなる混乱要因となっている。

さらに、地活協アンケート調査では会計処理の煩雑さ、複雑さから簡素化や見直しを求める意見が多く見られた。同様にまちセン聴き取り調査では会計支援に力を注いでいる現状が聴き取れた。この点から共通する課題であることが確認された。

本論では、主に 24 区のコミュニティ所管部署の聴き取り調査をもとに地活協補助金制度の推移と制度で生じた 25%の自主財源捻出を中心に、まちセンの聴き取り調査と地活協アンケート調査で関連を補足し、大阪府が新設した地活協を含む 3 つの制度がもたらした現状を分析し、制度新設と地活協の関係を追いかけて、大阪府と 24 区のコミュニティ施策の制度課題を考えてみたい。

第 1 章 地活協補助金制度—強制から分権への受容の過程

1. 大阪府地活協補助金要綱が求める高い基準

地活協補助金は、平成 25 年 4 月 1 日に施行された「地域活動協議会に対する補助金の交付の基準に関する要綱」（以下、市要綱）と、各区の要綱（以下、区要綱）、例えば、「大阪府西区地域活動協議会補助金交付要綱」の二本立てに基づいて構成され地活協に交付される。また、区には「地域活動協議会の認定に関する要綱」が定められている。

市要綱は、第 1 条（趣旨）で「地域活動協議会に対する補助金の交付について各区に共通する統一的な基準を定めるものとする」と謳っている。ここから市要綱の位置づけが各区の統一した基準であることが分かる。従って、市要綱を中心に詳しく見ていく。

さらに、第 2 条第 1 項で地活協を次のように定義している。

「地域活動協議会とは、校区等地域を単位として、地域住民の組織をはじめ、ボランティア団体、NPO、企業など地域のまちづくりに関する様々な市民活動団体が幅広く参画し、民主的で開かれた組織運営と会計の透明性を確保しながら、防災・防犯、子ども・青少年、福祉、健康、環境、文化・スポーツなど様々な分野において、地域課題に対応するとともに地域のまちづくりを推進することを目的として形成された連合組織をいう。」

第 2 項では「校区等地域」とは、おおむね小学校区の範囲を基本とする地域、と規定している。

さらに、第 3 条第 1 項の基本原則では次のように規定している。

「地域活動協議会が、防犯・防災、子ども・青少年、福祉、健康、環境、文化・スポーツなどの様々な分野において、特定分野の市民活動団体の活動対象とならない分野の補完、市民活動団体との連携等を通じて、地域課題に対応するとともに地域のまちづくりを推進するといった地域経営を行う場合に、その準行政的な機能にかんがみ、他の市民活動団体に対する補助金の交付とは異なる観点から実施するものとする」

また、第3条第2項では「地域活動協議会が同項の準行政的な機能を果たしていることを前提とし、当該機能を十分に果たすことができるよう支援することを旨として行わなければならない」と規定している。

次に第5条1項の区長認定に係る規定がある。

「区長は、地域活動協議会から前条第1項の認定の申請があった場合において、当該地域活動協議会が同項各号に掲げる要件を備えていると認めるときは、その認定をしなければならない。」

以上、市要綱の一部分を見てきたが、市要綱には以下に述べる地活協の存立規定、地活協補助金、地域コミュニティ支援事業（まちセン）に関わる重要な論点が規定されている。

その第1は、地活協補助金の交付要件に関して、市要綱では第3条第1項に規定する「防犯・防災」以下6分野の内、6分野すべてか、複数の分野を地活協事業の必須の分野と定め、他の分野を認めていないことである。

第2は、第4条第1項(3)に地活協補助金の交付要件を満たす規定として「当該市民活動を行うために必要な経理的基礎及び技術的な能力を有していること」と定めている。必要な経理的基礎及び技術的な能力を地活協が十分に保持するために、地域コミュニティ支援事業（まちセン）受託者は地活協設立から現在まで会計支援に力を入れている。

第3は、区長が認定する準行政的な機能を有する連合組織が地活協であり、校区等地域における唯一の組織であると定めている。この規定を受けて各区では区と地域団体の公式の情報交換の場を地活協に一本化し、連合町会との関係を見直した区がある。一方で、従来の地域の実態に合わせて地活協と連合町会の二本のルートで情報交換を行う区に対応が分かれている。

また、準行政的な機能を十分に果たすために地活協補助金の補助対象の事業、経費項目と内容、予算額の確保、支出行為、その証憑書類が適正であるかも問われてくる。

問題は準行政的機能を果たすとの意味である。文言的には第3条第1項の基本原則で規定している「地域活動協議会が、・・・特定分野の市民活動団体の活動対象とならない分野の補完、市民活動団体との連携等を通じて、地域課題に対応するとともに地域のまちづくりを推進するといった地域経営を行う場合に」の説明が、準行政的機能の説明と考えられるが、地活協が特定分野の市民活動団体と異なり、より包括的な活動を補完し地域課題に対応するとした場合に、地域経営の立場に立つ要件を満たす必要があるのか問われてくる。

さらに、地活協が行う場合と行政が行う場合に、行政制度が有する公平性、平等性が担保されるかも疑義がある。市要綱の文言では地域課題に対応すれば公平性や平等性は考慮しなくてもよいと解釈されかねない恐れがある。とりわけ、補助金交付基準を定めた要綱に準行政的な機能という文言の使用が相応しいのか、また、文言の一人歩きも懸念されるところである。具体的には、準行政的な機能とは、地活協が行う場合と市・区が行う場合とでは、対象事業の領域、完成度、責任、経費などに差があるということの意味するのか判然としない。当然補助金事業に伴う執行責任や住民監査請求などの直接請求の対象に

なるのかも問題となる。後述する区の地活協補助金に組み込む事業、または取り出す事業の見直し作業に、この疑問点が実態として現れていると考えられる。

第4は、第5条第1項の区長に地活協から認定申請があった場合の規定である。地活協は各地活協規約において設立し、活動の範囲を決定できる。但し、区の「地域活動協議会の認定に関する要綱」には、規約の添付、規約記載事項が規定されている。例えば、地活協は前年度の事業を止めることや地活協補助金の申請を止めることもできる。市要綱で申請があった場合に、地活協を認定し補助金を交付できるが、地活協補助金制度に伴う事業計画書作成や会計処理と報告が大変な作業と考えれば、地活協は地活協補助金の申請を止めることもできる。また、前年度まで実施していた事業や活動を自主財源の範囲内で縮小して実施することも可能なのである。その場合、区にとって事業の継続が困難となる事態を迎えることになる。組み込まれた委託事業の場合は、さらに行政の事業執行責任の問題が生じてくる。その議論が24区の聴き取り調査の中でわずかに議論の俎上に上がっているに過ぎない。役員の高齢化を受けて将来地活協の存続や担い手問題とも関係する重要な問題である。

第5に、活動費補助金は、第6条第4項で「活動費補助金の交付額は、交付の対象とする経費の額に100分の50を乗じて得た額に相当する額（端数処理略）以内の額とする」と規定されている。

また、運営費補助金は、第7条第3項で活動費補助金の交付額の区分に応じて次の3種類がある。

(1) 活動費補助金の交付額が200万円以上である場合、活動費補助金の交付額に100分の25を乗じて得た額に相当する額（端数処理略）

(2) 活動費補助金の交付額が100万円以上200万円未満である場合50万円

(3) 活動費補助金の交付額が100万円未満である場合、活動費補助金の交付額に100分の50を乗じて得た額に相当する額（端数処理略）

この規定から形式上地活協補助金が活動費補助金50%、運営費補助金25%、合わせて75%、自主財源が25%と言われている。区要綱と地活協補助金の実態については後述する。

第6に、補助金交付額に関する限定規定がある。それは第4条第2項「前項の補助金額は、活動費補助金及び運営費補助金とし、その交付額は、区長が毎年度予算の範囲内において校区等地域ごとに設定する金額以内の額とする」という規定である。この規定は、前述の第6条、7条の活動費補助金、運営費補助金に関する「以内の額とする」と相まって区長の権限により地活協補助金が限定されることを示している。

これまで市要綱が規定する問題に触れてきたが、地活協補助金は附則に規定されているように、平成25年度の経過措置による補助率100%（但し、補助金交付の対象とする経費の額）から、平成26年度から活動費、運営費合わせて75%に引き下げられた。経過措置は地活協設立を平成25年度までと定めた強制的要件に対する協議の中で生まれたものである。しかし、地活協にとって従来100%の補助率から見ると、残りの25%の自主財源捻出も地活協補助金制度に伴う大きな問題である。地活協に自主財源の手当を求め準行政的な機能を担わせるのか問題となるところである。市要綱は地活協に求める高い条件規定と地活協の実態との矛盾を抱え込み現在に至っていると言える。

先に述べたように、市要綱は、第1条で「地域活動協議会に対する補助金の交付について各区に共通する統一的な基準を定めるものとする」と規定している。ところが、市要綱と区要綱、区要綱間には相違が見られる。これらの相違を順次見て行きたい。

2. 市要綱と 22 区要綱の補助金額の相違－区の無報酬活動への考慮

先に市要綱の活動費補助金と運営費補助金の交付額の条文を説明したが、区要綱には活動費補助金の交付額に関する条文に市要綱との相違が見られる。後段で区要綱間の相違を見るために 4 区を比較するが、その中から西区の条文を先ずは紹介する。同様の条文は 22 区にある。但し、大正区と東淀川区は市要綱と同じである。

《西区地域活動協議会補助金交付要綱の活動費補助金の規定》

第 2 条 3 活動費補助金における補助金の額は、予算の範囲内で、無報酬で活動に従事する者の労力を考慮する観点から前項に定める経費の額に 100 分の 50 を乗じて得た額を加算し、これに 100 分の 50 を乗じて得た額に相当する額（端数処理略）以内の額とする。

相違点は、活動費補助金の条文に「予算の範囲内で、無報酬で活動に従事する者の労力を考慮する観点から前項に定める経費の額に 100 分の 50 を乗じて得た額を加算し」と規定していることである。

市要綱は、第 7 条第 2 項で運営費補助金を「運営に必要な物件費及び人件費」と定めているが、後段で「運営費補助金を事務局強化のために、事務員の報酬に全額に充てた場合の時給試算」でも分かるようにわずかな人件費の措置である。この点から無償のボランティア、もしくは少額の報酬を想定していると考えられる。22 区の場合、区要綱で「無報酬で活動に従事する者の労力を考慮する観点から」からと明確に規定している点が異なっているし、評価できる点でもある。但し、市区要綱に「予算の範囲内で」「以内の額とする」と限定を加えていることには注意が必要である。予算のシーリング対象になることによって減額されることが想定される。さらに、①市区双方にある「以内の額とする」は以内の額であれば可能とするもので、市区の裁量を規定している点、②市要綱の「交付の対象とする経費の額」、区要綱の「前項に定める経費の額」による限定にも注意が必要である。市区要綱に規定されている予算の範囲内などの額の範囲と対象の限定により実態は異なったものになっている。後段で 4 区の要綱の相違と対象となる経費、地活協補助金の実態の一端に触れることにする。

3. 事業束ね補助金である地活協補助金と補助金等のガイドライン

(1) 地活協補助金は一括補助金ではなく事業束ね補助金制度

先に述べたように、本論では地活協補助金を一括補助金とは呼ばない。地活協設立に伴い従来の地域活動団体に交付されていた補助金、交付金、市の委託事業の委託料を加えた地活協補助金の新設された。平成 25 年度当初、幾つかの補助金、交付金、委託料事業をまとめたことから「一括補助金」と言われたことがある。しかし繰り返すが、通常一括補助金や一括交付金は、従来の幾つかの補助金や交付金、委託料などの事業の財源をまとめて、組織単位での均等割り、地域の人口や世帯割りの制度に改変して、地域組織に交付するものである。そして、一括補助金・交付金は地域組織の財源に関する用途の裁量が高めることによって、地域組織の自律性や自主性を高める目的で作られる制度である。

ところが、大阪市の場合は、既に紹介した市区要綱を見ても地活協に対して均等割り、人口・世帯割りなどを規定する条文は見当たらない。そして、地活協が作成した事業計画書、収支予算書等をみると、分野別の個別事業に応じて補助金が算定され、個別事業をまとめたものが補助金として交付されている。

他の自治体、例えば伊賀市の地域包括交付金（地域交付金とコミュニティ活動交付金で構成）では、地域交付金は住民自治協議会単位で均等割り 25%、人口割り 75%で算出され交付される。そして財源配分

は住民自治協議会が考えると規定されている（伊賀市自治基本条例第 27 条より）。また、鈴鹿市の一括交付金の場合は、均等割り 70%、人口割り 30%の構成で、使途は地域づくり協議会が自ら決定するとしている。さらに、事務局費が 1 協議会当たり 90 万円の支給が検討されている（H29.11.10 第 1 回地域づくり検討会議資料 1 より）。

地活協補助金制度には、伊賀市や鈴鹿市のような交付金制度のように、地活協に均等割り、人口割りで交付される制度がない。従って、一括補助金とは呼ぶことは相応しくない。例えるなら「事業束ね補助金」と言えるのではないか。

また、このことから大阪市の場合、多くの事業が組込まれたからと言って、地活協の財源拡大、確保、その運用に裁量の自由度や自律性、自主性が増したと単純には言えない。地活協補助金では、市区要綱で必須と任意分野に各事業を位置づけ、事業毎に補助金対象経費を算定し、補助金額が決定される。そして、補助金と充当財源である自主財源に振り分けられ、事業毎に財源構成が確定する。この算定過程で、束ねられた事業毎の補助金額は、形式的には市要綱では、活動費が最大で対象経費の 50%内に収まり、さらに活動費の 25%が運営費となり、25%以内に収まる。また、補助金事務を所管する 22 区の要綱では、活動費が 75%、活動費の 25%が運営費となり、その基準内に収まる。これはあくまで「予算の範囲内で」「以内の額とする」という限定条件を除いた市区要綱の最大値を示す形式の規定に過ぎない。

実際は後述することになる、別表 6「大阪市城東区鳴野・聖賢地域活動協議会平成 29 年度活動費補助金事業計画の補助率比較表」と関連する説明を参照いただきたい。組織均等割り、人口・世帯割りの補助金制度でないことが分かる。

（2）大阪市補助金等のあり方に関するガイドライン

ここで地活協補助金制度に重要な影響を与えたと見られる大阪市が平成 19 年 3 月に策定した「補助金等のあり方に関するガイドライン」（以下、ガイドライン）を参照して置く。

ガイドラインは、第 1 に見直しの基本的な視点で『「選択と集中」の視点に立ち、必要性、妥当性を十分に検証することにより、徹底的な見直しを図っていくべきである』と指摘している。さらに、補助金等の交付に当たっては「公益性」があることが絶対条件であると強調している。

その上で第 2 に、4 つの基本的な視点として①補助の必要性、②補助の妥当性、③補助の有効性、④補助の公平性を示し、あり方を見直すことを指摘している。

第 3 に、あるべき補助金等への転換では、「補助とは、あくまで自主的に公益的な事業を行うことに対する行政からの『支援』であるという考え方をあらためて明確にすることにより（中略）あるべき補助金等への転換を図っていくべきである」と述べている。

第 4 に、これを受けて団体運営補助金の見直し基準として次の 4 つを挙げている。

①原則として事業費補助金へ転換するべきである。

②原則として補助率は補助対象経費の 1/2 を上限とする。

③団体が行っている事業が、本来市が主体となって行うべき行政の代替としての性質を有している場合については、そもそも補助金等として支出していることが適切であったかという点で疑問があり、団体が行っている特定の事業に着目して委託事業への切り替えも検討すべきである。

④各団体の自主財源の確保と効率的な運営を行う努力が十分になされていることの検証が必要である。前項③との同様な指摘が「施設運営補助」に関してもある。それは「施設として行っている事業の内容

が、本来市が主体となって行うべき性質を有している場合については、適切な支出方法として、その部分に特化した委託に切り替えることも検討すべきである」という指摘である。

第 5 に、積算基準の見直しでは「定額補助も多く見受けられるが、定額ありきとなっているものについては、補助基準の明確化の観点から問題である」と指摘している。

以上ガイドラインを簡単に参照してきたが、地活協補助金制度に関連して次の点を挙げることができるのではないかと。

第 1 に、事業費補助金へ転換と定額補助の基準の明確化に関する指摘。これにより先述のように「事業東ね補助金制度」に至り、組織の均等割り、人口・世帯割りが不採用となったと推測される。

第 2 に、補助率は補助対象経費の 1/2 を上限とする。市要綱の活動費補助金に該当する。

第 3 に、各団体の自主財源の確保と効率的な運営を行う努力が十分になされていることの検証。市要綱上の 25%の自主財源の確保と複雑と言われる会計事務手続きに関連する。

第 4 に、「団体が行っている事業が、本来市が主体となって行うべき行政の代替としての性質を有している場合については、そもそも補助金等として支出していることが適切であったかという点で疑問があり、団体が行っている特定の事業に着目して委託事業への切り替えも検討すべきである」との指摘は地活協補助金に委託事業を組み込むことの問題点を指摘していると読むことができる。

このように見てくると、地活協補助金制度がガイドラインの枠組みに沿って策定されたと考えられる。とりわけ注目する点は、本来市が主体となって行うべき行政の代替としての性質を有している事業の場合は、補助金（地活協補助金を含む）事業ではなく委託事業への切り替えを指摘している点である。本論では地活協補助金に委託事業が含まれることを問題点として指摘している。同様にガイドラインから見ても、地活協補助金に委託事業が組み込まれることには問題があるのではないかと。地活協補助金に組み込まれた委託事業は、後述するが区では平成 26 年度以降地活協補助金から取り出したり、また組み込んだりしている試行錯誤の現状がある。地活協補助金に委託事業を組み込むことは、地活協補助金制度と地活協の準行政的機能、そして行政の執行責任を曖昧なものにし、複雑化している要因の一つともなっていると指摘できるのではないかと。

次に平成 30 年 1 月から実施した 24 区のコミュニティ所管部署の聴き取り調査から現状をさらに見ていく。

4. 24 区の地活協補助金の現状【1】－当初からの混乱がもたらした現状

(1) 24 区が地活協補助金に組み込んだ事業の相違

地活協補助金は先述のように地活協設立の要件として創られ、地活協設立の強制力の役割を担った。同時に、地活協補助金に区の従来の補助金、交付金、委託料の事業をどのように組み込むかは各区の裁量にゆだねられた。その結果、各区が地活協補助金に組み込んだ補助金、交付金、委託料事業は、別表 1「平成 25 年度 24 区の地域活動協議会補助金（一括補助金）に組み込んだ事業と事業数区順位一覧」に見られるように、最低は 2 補助金事業の区から、委託料事業も含めて 10 事業以上に及ぶ区に分かれた。例えば、生野区では 2 補助金事業、北区では補助金事業、委託料事業、交付金事業を含めて 12 事業が組み込まれた。但し、委託料事業には市区の直執行分が伴う場合がある。

別表 1 に見られるように、地活協補助金に組み込んだ事業の多寡が、24 区の取り組みの相違を物語っ

ている。さらに、組み込んだ事業がそのままの事業名で、地活協の実施事業として事業計画書等に計上されて補助金が交付され、執行されている現状がある。

加えて、区要綱を見ると城東区の場合、区要綱8条（補助事業の変更）では事業内容の変更（軽微な変更は除く。）や、補助事業の中止または廃止とするときには、変更承認申請や中止・廃止承認申請書を市長に提出し承認を受けなければならないと規定している。

軽微な変更は、（1）事業開催日の変更、（2）活動費補助金内での予算流用と規定している。また、補助金は余剰金を精算して、戻入し、繰越、積立はできない（14条補助金の精算）。

地活協補助金は、事業単位、年度単位を基本とし、事業の変更も容易でなく、複数年度の取り組みも認めないなどの拘束がある制度である。

市区要綱と24区が地活協補助金に組み込んだ事業を見ても明らかのように、他の自治体の一括補助金、交付金に比較して、地活協補助金制度は一括補助金という制度とは異なるもので、地活協の裁量の自由度や自主性、自律性を高める制度設計がなされているとは言い難い。但し、港区は地活協に対して一律70%の均等割り、30%は人口比率で配分する制度を採用していると聴き取り調査で答えている。

地活協補助金に組み込んだ事業と実質的に事業束ね補助金である地活協補助金もたらす影響を考えてみる。

第1に、24区の平成25年度当初の地活協補助金への補助金事業、委託料事業、交付金事業の組み込みの相違が、24区の地活協間の格差を生み出していることである。

第2に、地活協補助金が分野別事業を基本とする制度であり、他の自治体に見られるように組織単位の均等割り、人口や世帯割りによる裁量を拡大する制度ではないことが地活協を拘束する要因にもなっている。

第3に、従来事業がそのままの名称で地活協実施事業として補助金が交付され、執行されることは、従来組織の取り組みを踏襲化することに繋がり、地活協の組織運営の硬直化を招く要因にもなりかねない。

これらを大阪市の区への分権、地域への分権と捉えるかは以下の報告を参照いただきたい。但し、分権とは、権力や権限を単に分けるのではなく、分権化することによってより住民に身近になり、主権者としての住民の権利や権限の行使が進展する自律性の拡大が伴い、住民間の連帯が醸成される状態のことである。そのことにより住民の生活が良くなり、自由や平等が促進されることにつながることを意味する。当然権力の分立を伴うものである。

次に24区の平成25～29年度の地活協補助金の予算額の推移を見ていく。

（2）24区の地活協補助金と地域コミュニティ支援事業予算額の推移

24区の聴き取り調査をもとに作成した別表2「大阪市24区地域活動協議会補助金の平成25～29年度予算額と増減率の推移」から、その特徴を拾ってみる。

第1に、先述のように地活協補助金は補助金、交付金、委託料の各事業を区の裁量で組み込んだことにより、各区の相違が生じている。これに連動し同様の相違が平成29年度の1地活協当たりの額にも見られる。平成29年度の1地活協当たりの平均額は、東淀川区の380万円、次に住之江区で360万円、最低は大正区、東成区、西区の160万円となっている。但し、大正区の場合は委託料である。1地活協当たりの平均額は240万円である。しかし、ここでは予算額の多寡が問題ではなく、補助金事業などを組み

込んだ区の内容が異なるので、区の裁量とその年次的特徴を示していると言える。同時に個別の委託事業などを地活協補助金に組み込んだことは、地活協補助金を重視する区の姿勢の指標でもある。しかし、一方で多くの事業を組み込まないことは、従来からの個別の補助金事業、委託事業を執行する団体との関係や財源を従来通り 100%確保し、執行する区の姿勢という二面性が表れている。

第 2 に、各区を経年で見えていくと 24 区平均は平成 25 年度の 100 から平成 29 年度 116 と増えている。平成 25 年度と平成 26～29 年度の 4 年度の平均を比較すると、増加した区は 9 区、均一の区は 9 区、減少の区は 6 区である。このことから全体として事業の地活協補助金への組み込みや取り出しがあるが、平成 26 年度が 114 であることからこの 4 年間は予算額を維持していると思われる。

しかし、平成 25 年度と 26 年度には区に対応に大きな特徴が見られる。平成 25 年度は経過措置として従来通りに補助率 100%が適用された。市区の要綱通り実施すれば平成 25 年度から 25%予算額が減少することになる。一方で、22 区では区要綱の限定条件を無視すれば微減となる。だが、平成 25 年度と 26 年度を比較すると増減した区が見られる（平成 26 年度実施区は除外する）。1 ポイントでも増加した区は 12 区、減少した区は 8 区である。この増減傾向は先に指摘した 4 年度の平均に類似する。平成 26 年度の経過措置後の区に対応が二つに別れそのまま平成 29 年度まで維持されていると考えられる。即ち、平成 25 年度に比較して 26 年度に予算を増額した区はその後 4 年間維持し、減額した区も同様に減額した予算額を維持したことが表れている。

第 3 に、コミュニティ所管部署の聴き取り調査では、地活協補助金も予算のシーリング対象となっていると述べているが、推移を見る限り予算額を維持している現状がある。

第 4 に、一方で別表 3「大阪市 24 区の新たな地域コミュニティ支援事業の平成 26～29 年度の予算額と増減率の推移」を見ると、区全体の平均は平成 26 年度を 100 とすると、平成 29 年度は 91 と減少している。24 区全体で 1 地活協当たりの平均予算額は 110 万円で、最高は此花区の 170 万円、最低は東住吉区の 50 万円である（但し、スポット委託事業）。

地活協に係る予算は、地活協補助金の額は維持しているが、地域コミュニティ支援事業（まちセン）に関する予算は減少していることが分かる。これには地域コミュニティ支援事業に対する議会での必要性に関する疑問の指摘や、地域コミュニティ支援事業そのものが地活協の自律性の向上に伴って内容が減少していくという支援事業の性格が反映している。但し、自律性の高い分野ほど支援の質が求められる。支援の質をどう評価し、予算額に加味していくかは評価の分かれるところである。

(3) 平成 26 年度以降地活協補助金に組み込んだ、または取り出した事業例

地活協補助金は平成 25 年度に各区が従来の補助金事業等を取りまとめて新設したことは先に述べたとおりである。しかし、平成 26 年度に 25 年度の経過措置が終了し、地活協補助金が本格実施されることに伴い各区では見直しが行われた。地活協補助金の予算額で市区要綱に従って削減した区と、逆に増加させた区があることは地活協補助金予算額の推移で既に述べたとおりである。この平成 26 年度以降の区に対応をもう少し追いかけてみる。

別表 4「平成 26 年度以降地域活動協議会補助金に組み込んだ、または取り出した事業の区の事例」を見ると、平成 26 年度に組み込んだ、または取り出した事業が多いことが分かる。特に、生涯学習ルーム、はぐくみネット、学校体育施設開放事業の委託事業が組み込んだ、または取り出した事業となっている。この 3 事業は、平成 25 年度には生涯学習ルームが 9 区、はぐくみネットが 10 区、学校体育施設開放事

業が8区で組み込まれていたもので、大きな変化とは言えない。但し、地活協補助金に委託事業である3事業を組み込むことには問題が生じている。例えば、都島区では取り出した理由を「教育委員会の補助執行として区長が行う事業と位置付けており、一括補助が適当でない」と判断したため」と答えている。また、西淀川区でも「事業を実施するかどうかが地域に委ねるのではなく、本市の施策として実施すべきものであるため」と答えている。これは市区に執行責任があることを意味している。

ところが、先に述べたように平成25年度には3事業に関して8～10区で地活協補助金に組み込まれ、以後事業が執行されている実態がある。このことは現在の地活協が市区の実施事業を確実に執行している実態があることを示していると推測できる。即ち、委託事業は地活協補助金に組み込まれていても実態は委託事業の性格を持ち執行されていると考えられる。この点は地活協補助金に必須の執行要件を伴う事業が持ち込まれ構成されていることを意味する。論点を先取りするが、後段で地活協事業計画書及び予算一覧表等で補助対象経費が100%となっている事業について紹介する。この点は地活協補助金が、補助対象経費の補助率が100%である幾つかの事業を含み取りまとめられて、市区要綱の要件を満たす制度であることと関連している。反面このような措置が、従来からの事業を固定化し、組織均等割り、人口・世帯割りの制度の採用を困難にする要因ともなる。

いずれにしても、委託事業の執行が地活協補助金制度のもとで可能か、一方で、地活協では高齢化や担い手不足などに伴い事業執行の困難性が予測されるもとの、事業執行の主体を確保する対応に迫られている区と地域の実態の一端を示している。また、幾つかの区において地活協補助金制度にどのような事業を組み込むべきか、また、取り出すべきかという見直しが平成26年度以降行われている試行錯誤を示している。

(4) 地活協補助金に組み込んだ事業の多寡による地活協への影響

地活協補助金は、別表1に見られるように、平成25年度に多くの事業を組み込んだ区と少なく組み込んだ区がある。上位と下位は次のとおりである。

①上位 12事業＝北区・東淀川区、11事業＝中央区・西淀川区

②下位 2事業＝生野区、3事業＝旭区・阿倍野区

地活協補助金に多くの事業を組み込むことは地活協の財源が大きくなり、当然執行すべき事業も多くなる。さらに、執行にかかわる団体、組織も地活協の構成団体となる。これに連動して執行時に支出される経費の融通性も増すことが予想される。但し、執行団体ごとに硬直的な運用がなされているとその融通性は減少し、事務、会計処理の増大が生じる。さらに、組み込まれた事業が必ず執行されなければならない事業だとしたら融通性は減少するし、選択の余地のある場合は逆に融通性は増すことになる。また、事業が補助金、交付金、委託事業と段階別に事業執行の融通性は小さくなる。事業の条件と区の執行管理条件を考慮するときりがないところがあるので、一般的に事業と予算規模が大きくなると融通性が増すと仮定して、上位3区の「北区・東淀川区・中央区」のグループと下位3区の「生野区・旭区・阿倍野区」のグループを「地域活動協議会に関するアンケート調査2018」（以下、地活協アンケート）の地活協補助金に関する質問の回答から比較してみる。対象とする質問は次の質問である。

《地域活動協議会アンケートの質問4項目》

問17 資金の使途に変化が表れているか。

問30 地域活動協議会はまちづくりに役立つと思いますか。

問 31-8 補助金が使いやすくなった。

問 31-9 地域での会議や会計のルールが明確化された。

但し、この比較には限定条件が付く。先に述べたように各区は平成 25 年度に組み込んだ事業に、さらに平成 26 年度以降に事業を組み込んだり、取り出したりしている。先の別表 4 のとおりである。しかし、上位・下位グループの比較には調査時点の区の回答では影響は見られないため平成 25 年度の事業数で比較する。

地活協補助金の特徴として、先に一括補助金に該当しないと指摘したように、個々の補助金事業等の集合が地活協補助金であり、運営費があるとは言え、一般的な一括補助金に見られる組織・人口・世帯割りの補助金枠がなく、融通性や自由度が乏しい補助金制度である。但し、地活協補助金の場合、変更は先に区要綱で述べたように雨天中止などで行事が実施できない場合などに、他の事業に流用することができる。

地活協アンケートの結果をもとに、設問ごとに二つのグループと全体集計を比較した別表 5「地域活動協議会補助金に組み込んだ事業の多寡による上位・下位グループ別地域活動協議会アンケート調査 2018 結果比較」を見ると、次の特徴点を挙げることができる。

第 1 に、上位・下位グループも全体集計の回答数 144 に対して、上位グループは 29 で、20.1%、下位グループは 20 で、13.9%となっている。従って、一定の有効な比率を持っていることが分かる²⁾。

第 2 に、「問 17 資金の使途に変化が表れているか」を見ると、「変化している」と答えた割合は、上位グループは全体集計 44.4%と比較して 65.5%と高く、下位グループは 26.3%と低い。二つのグループの率は全体集計に対し 20%程度の差となっている。また「余り変わらない」が全体集計 47.9%に対し、上位グループ 31.0%、下位グループ 57.9%と逆に 15~10%の差になっている。このことから多くの事業を組み込むことによって構成団体間での資金調整のため会議などが行われ、資金の使途に変化が生じていると予測される。逆に、事業数が少ないと調整の必要性が低下し、変化が少ないと考えられる。

第 3 に、「問 31-8 補助金を使いやすくなった」の回答にも同様の傾向が表れている。「そう思う」が、全体集計では 28.1%であるが、上位グループでは 39.3%、下位グループでは 22.2%に留まっている。また「そう思わない」は、全体集計では 71.9%で、上位グループは 60.7%、下位グループは 77.8%となっている。ここでの注目点は、使いやすくなったと思わないのが全体集計で 71.9%と高く、上位グループでも 60.7%と高いことである。組み込んだ事業の多寡に関係なく地活協補助金制度の事務会計処理の煩雑さ、使い勝手の悪さが示されていると言えるだろう。

第 4 に、使い勝手の悪さの裏返しとして「問 31-9 地域での会議や会計のルールが明確化された」と思っているのは、全体集計では 74.6%、上位グループ 89.3%、下位グループ 83.3%と高い。会議や会計のルールは地活協補助金制度のもとで明確になったと思っている。それは詳細な事務会計処理の結果であるが、一方で補助金制度の使い勝手の悪さを伴ったルールの厳格化によるものであると推測される。この点をどう評価し、制度を見直すかが課題である。

第 5 に、補助金の使い勝手が悪いと答えながらも「問 30 地域活動協議会はまちづくりに役立つと思いますか」の問いには、全体集計では 80.2%、上位グループでは 96.4%、下位グループでは 85.7%となっている。但し、下位グループの無回答はグループ比率で 30.0%、全体回答数の 50%に達し、役立つかの評価に戸惑いが見られる。全体として地活協補助金に多くの事業を組み込むことに伴い、構成団体と財源が増えたことによって地活協設立前にはつながりが希薄であった団体が同じ組織を構成することに

よって活動や取り組みに変化がもたらされたことが要因と考えられる。

地活協アンケートから上位・下位グループと全体集計の回答結果を分析すると、多くの事業を組み込むことの方が、地活協活動に良い傾向をもたらすと考えられる。問題は公的資金である補助金を使い勝手の良いものにするか、市区、地活協双方に問われている大きな課題が見て取れる。

(5) 4年余りの地活協補助金制度の現状

先の24区の現状からこの4年余りの間に次のような事態が生じている。

第1に、当初から組み込まれた補助金、交付金、委託料事業に、新たに組み込んだ事業が発生すると同時に、地活協補助金から取り出された事業が見られる。これは補助金、交付金、委託料事業全般に見られる。

第2に、大正区に見られる地活協補助金制度を採用せず協働型委託事業としたことが特徴的な事例として挙げられる。従って、大正区では市要綱に則った地活協申請とこれに伴う区長認定が行われていないため地活協は存在せず、代わりにまちづくり実行委員会が地活協と同様の役割を果たしている。委託事業は、平成28年度以降10のまちづくり実行委員会とコミュニティ協会の共同体が、プロポーザル方式による入札で受託者となっている。地活協補助金制度の適用を受けるか、委託事業の受託者かの相違が特徴点である。なお、活動や事業の評価もまちセンを通じて行われ、まちづくり実行委員会は地活協と同様に規約を策定している。しかし、すべて委託事業としてよいかの問題点がある。大正区は「協働型委託」とし、行政も一緒に行うことで、行政の責任と関与が増すとしているが、従来の補助金と現在の委託事業との整合性が問われてくる。

第3に、一部の区では地活協補助金に組み込む時に、委託事業を対象から除外した区や、組み込んだが見直しを行い、地活協補助金の事業から取り出し再度委託事業とした区がある。淀川区では、教育（学校）3事業（生涯学習ルーム事業・はぐくみネット事業・学校体育施設開放事業）を委託契約とし、17小学校に委員会を立ち上げ随意契約としている。理由は地活協補助金とした場合、地域の選択によって3事業の活動が後退する可能性があり、それを抑止するためと答えている。また同様に、都島区、西淀川区では組み込んだが見直し、取り出した3事業の事例が見られる。

第4に、一方で、委託事業である「はぐくみネット事業」「学校体育施設開放事業」などを新たに地活協補助金に組み込んだ福島区の例も見られる。

第5に、地活協補助金に委託事業を組み込むことによって、委託事業と同等に扱うためと考えられるが「はぐくみネット事業」「生涯学習ルーム事業」「学校体育施設開放事業」（平成29年度収支予算書・全体）の事業費総額、うち補助対象額、市補助金額が同じである東成区のような事例もある。

第6に、地活協補助金の事業に組み込んだが、鶴見区のように「地域福祉活動助成金」として取り出し別建てにした例もある。理由を「各地活協での地域福祉活動の取組みが年々縮小されていくようになったため、平成28年度に地域福祉助成金制度を立ち上げ、区社協に業務委託して、地域が主体となって地域福祉活動が取組まれるよう、地域のネットワーク構築及び活性化を図る支援を行うこととした」を述べている。地活協の実態に合わせた変更である。

第7に、24区に地活協補助金に関する権限を与えたために区ごとに作られた区補助金要綱も微妙に異なっている。特に異なっているのは補助対象となる経費（区要綱第2条第4項、6項）である。また、地活協の活動から見て補助金対象の経費が、実際の活動実態に見合っているのかという問題もある。例え

ば、住之江区の補助金要綱の別表第1（第2条第4項関係）「（1）活動費補助金の補助対象なる経費（事業実施に伴うものに限る）」では、啓発物品等「啓発物品、参加賞等（500円まで。ただし、単に支給を目的とするようなものではなく、配布をすることにより活動実施に係る効果が向上するなどの、必要が認められるもの）」と規定されている。区要綱については後段で少し詳しく見てゆく。

第8に、市要綱と22区要綱の相違である。22区要綱には「無報酬で活動する者の労力を考慮する観点から」活動費に50%の上乗せがされている。地活協補助金制度を評価する意味で22区要綱は評価できるものである。

これら4年余りの現状は、補助事業に伴う補助金と委託事業に伴う委託料の法的な性格を曖昧にし、地活協補助金に組み込んだ矛盾が表れている。しかし、一方で地活協補助金のこれまでの執行状況を考慮した区と地活協の試行錯誤の反映とも言える。

（6）補助金・交付金・委託料の法的性格の再確認

ここで「補助金・交付金・委託料」の法的性格を確認して置く（『地方財務辞典』、宮元義雄著、学陽書房、1984年）。

①補助金とは、特定の事業の促進をはかるため、公益上必要があるとき地方公共団体が住民等に対し金銭的援助を行うことをいう。特に一定の事業、行為等を保護、奨励するために交付される金銭は奨励金あるいは助成金という用語が用いられることもある。

法定補助金は、法令上に示されている補助金で、任意補助金は、通達、要領のみによって予算化して示される補助金。地方公共団体の補助金は、建前としては任意補助金。

補助金は、監査委員の一般監査の対象とすることのほか、補助金を受領しているものに対しても監査できる。地方公共団体の長は受領者にも調査できる。

②交付金とは、歳出科目の節の一種であって、法令又は条例等により、地方公共団体が交付しているもの。例えば、共済組合交付金、水利組合費徴収交付金等をいう。

③委託料とは、地方公共団体がその権限に属する事務、事業等を他の機関、または、特定の者に対して行わせる場合に、その反対給付として支出する経費をいう。

委託料の性格を反映して、平成25年度に地活協補助金に組み込まずに対応している区が半数以上ある。また、前の（5）第5で述べたように、地活協補助金に組み込んでいる区でも、例えば、東成区今里地域の収支予算書(全体)では、平成29年度の「はぐくみネット事業」「学校体育施設開放事業」「生涯学習ルーム事業」は、事業費総額に対して補助対象額が同額で、100%対象補助となっている。これに伴い活動費の支出も同額となっている。補助金額の同額収入、同額支出となり、金額的には委託料と変わらない扱いとなっている。ほかに中央区、西成区などにも同様の扱いとなっている事業が見られる。但し、委託料と補助金では法的性格が異なることには留意する必要がある。また、地活協会計の中で25%の自主財源負担との関係での内部仕分けの問題や、事業の執行組織を固定化することによって地活協内部の調整機能を損なう恐れがある。

次に各区要綱の補助対象となる経費の相違と詳細ともいえる適用内容を見ていく。理由は、地活協アンケート調査の回答に見られる、事務処理、会計処理が複雑で対応が難しく、時間を要すると言われる内容を確認し、アンケート調査の指摘を確認してみたい。

5. 24 区の地活協補助金の現状【2】－区要綱の相違と事務局費試算

(1) 区要綱の相違

このように 24 区ごとに地活協補助金の内容、地活協に対する区の取り組み、地域コミュニティ支援事業予算額の相違が拡大してきたのがこの 4 年余りの現状である。ここで改めて制度の根拠である区要綱を比較し確認して置きたい。同時に地活協アンケート調査の回答に見られる会計処理の複雑さ、煩雑さの要因となっている一端を探ってみたい。但し、区要綱の内容に基づく地活協補助金の実際の執行管理、例えば、区のコミュニティ所管部署、まちセンの具体的な点検事務については調査できていない。また、区要綱の条文解釈による執行管理事務や体制は、コミュニティ所管部署の裁量にゆだねられている。この点についても調査できていない。地活協アンケート調査では執行管理の基準がしばしば変更されるといふ指摘もあるが、ここでは区要綱上の内容の相違の一端のみを見ていく。

区要綱については、西区、城東区、旭区、住之江区の 4 区を比較してみた。なお、旭区は平成 29 年度よりまちセン方式の地域コミュニティ支援事業ではなく、非常勤嘱託員による支援を行っている。

4 区要綱では地活協補助金の交付に関しては、第 2 条に「補助の対象」規定を置いている。西区の場合「補助の対象及び補助率」としているが、条文の内容は対象と補助率を規定している点で 4 区に変わりはない。以下に 4 区の相違と特徴点を挙げていく。

第 1 に、地活協補助金の対象となる市民活動の分野は、西区では 7 分野で、その内 4 分野（防犯・防災、子ども・青少年、福祉、地域コミュニティ）が必須と規定されている。旭区では 3 分野（防犯・防災、福祉、広報）、城東区、住之江区では 6 分野（防犯・防災、子ども・青少年、福祉、健康、環境、文化・スポーツ）である。

第 2 に、住之江区では、第 2 条第 2 項で「本市との協働による社会教育事業を含むものとする」、同条第 3 項で社会教育事業の定義が置かれ、生涯学習やスポーツ活動を推進する事業などをいうと規定されている。

第 3 に、住之江区では別表第 1 に「(2) 活動費補助金の補助対象とならない経費」を示している。一例を挙げると、①報償費には、地活協会員に対する報酬、②啓発物品等には、単に配布することだけを目的とした物品の購入に係る経費、③食糧費には、従事者の茶菓代と食事代の 1 人 1 日 1 回当たりの上限を規定している。

啓発物品等に関しては、城東区も同様の文言に加え「配布することにより活動実施に係る効果が向上するなどの、必要性が認められるもの」と詳細に注意点を規定している。西区と旭区には啓発物品等の項目はない。

第 4 に、旭区では、第 2 条 4 項に「運営費補助金における補助金の対象となる事業及び経費は、別表 2 及び 3 のとおりとする」と規定し、運営費の補助率の規定がない。例えば、西区の「運営費補助金における補助金の額は、予算の範囲内で、活動費補助金の交付額に 100 分の 25 を乗じて得た額に相当する額」のように。

第 5 に、印刷製本費を見ていく。

①西区では「資料、文書、ちらし、パンフレット、冊子等の印刷経費」を活動費としている。一方で、運営費では「会議用文書、地域内新聞、パンフレット等の印刷等」としている。この相違の判断は、運営費補助対象となる事業のその他庶務で「地域活動協議会活動の広報・啓発に関する業務（ただし、活動に直接関係する広報経費は活動費補助金で対応すること）」と規定されている。「活動に直接関係しない広報

経費とは何か」と問いかけたくなる判断規定である。果たしてこの区別は分かりやすいものだろうか。同様の内容が旭区にもある。

②住之江区では会議用文書等は活動費・運営費両方の補助対象とし、別表第2「運営費補助金の補助対象となる事業」の「各種会議の運営事務」で、「活動に直接関係する会議に係る経費は、活動費補助金にて対応すること」と規定している。ここでも判別が難しい規定がある。

第6に、食糧費の茶菓代、食事代の単価、対象単位も異なる。

①西区、城東区では、飲物代・茶菓代 150 円/人、弁当代・食事代 700 円/人を上限としている。さらに、西区では「会議の飲物代、事業実施にあたり食事時間帯を含む長時間の活動を予定している時のスタッフ用の最小限の弁当代、飲食代」と規定している。

②旭区は茶菓代 150 円/人・回、食事代 700 円/人（茶菓代含む）と規定している。

③住之江区は茶菓代 200 円/人・回、食事代 800 円/人・日・回となっている。さらに、「従事時間が4時間以上かつ通常の食事時間帯を含んでいる場合」としている。

第7に、4区に共通する特徴として、物的支援の中心の補助金制度であり、報酬などの人的補助は乏しいことである。例えば、運営費、活動費の補助対象の報酬については次のようになっている。

①西区の運営費では、事務員への報酬のうち、1人1時間当たり大阪府最低賃金以内の経費（雇用、有償ボランティア等形態は問わない）と定め、活動費には報償費として講師謝礼等（補助事業者の会員に対する報酬を除く）となっている。

②城東区は、補助事業に直接従事する有償ボランティア等への報酬など（役員報酬等、補助事業と直接的に関連性がないものは不可）、但し、運営費のみ支出可で、1人当たり時間単価は800円が上限と定めている。

③旭区の運営費では、事務員への報酬など（雇用、有償ボランティア等形態は問わない）、但し、府最低賃金が上限と定めている。活動費の報酬は800円/人・時間を超える部分は対象外となっている。

④住之江区の運営費では、運営事務従事者への報酬のうち、大阪府最低賃金（時間額）以内の経費（雇用、有償ボランティア等形態は問わない）と定めている。

また、西区では、第11条実績報告で、地域活動協議会の運營業務従事者として報酬を受けたものにかかる出勤簿・活動日誌等の報告を求めている。城東区では、第12条の実績報告で、報酬を出した場合は、出勤簿又は活動日誌等の写しの添付が規定されている。

（2）事務局費の試算－活動費補助金の加算額と運営補助金

次に、22区の要綱に規定されている活動費補助金の「無報酬で活動に従事する者の労力を考慮する観点から前項に定める経費の額に100分の50を乗じて得た額を加算している」加算額と、運営費補助金の二つを事務局強化のために、事務員の報酬に全額充てた場合を試算してみる。

《活動費補助金に規定されている無報酬で活動に従事する者の労力を考慮する観点からの加算額を事務局強化のために、事務員の報酬に全額充てた場合の時給試算》

別表7「大阪市旭区10地域活動協議会補助金額等と分野別事業数項目・事業数の平成29～25年度の推移」から、平成29年度の10地活協の活動費補助金合計額13,797千円を元に試算する。

13,797千円は予算額に75%を乗じたものであるから75%で割り戻す。

13,797 千円 ÷ 0.75 = 18,396 千円 = 予算額

18,396 千円 × 50% = 9,198 千円 = 無報酬で活動に従事する者の労力を考慮する観点からの加算額

9,198 千円 ÷ 10 = 919,800 円 = 一地活協当たりの上記加算額

919,800 円 ÷ 12 ヶ月 ÷ 20 日勤務 ÷ 8 時間勤務時間 ÷ 470 円 = 最大値時間給単価

最大値時間給単価 470 円、1 カ月 116,800 円となる。活動費加算額の最大値を当てた額である。平成 29 年 9 月 30 日改定の大阪府の最低賃金額は時給 909 円である。ちなみに、平成 30 年は 936 円である。

《運営費補助金を事務局強化のために、事務員の報酬に全額充てた場合の時給試算》

平成 29 年度運営補助金合計 500 万円から試算する。

500 万円 ÷ 10 地活協 = 50 万円/地活協 一地活協当たり 50 万円

50 万円 ÷ 12 ヶ月 ÷ 20 日勤務 ÷ 8 時間勤務時間 ÷ 260 円

時間単価 260 円、1 カ月 4 万円余りである。

以上の試算のように運営費全額を報酬に充てても時給は 260 円である。活動費補助金の加算額と運営補助金の全額を合わせて時給は 730 円である。この条件でも大阪府最賃には届かない。勤務日数、勤務時間などの雇用条件を変更しないと地活協の事務局を担う事務員を雇用することは困難と言えるだろう。

4 区の要綱の一端を見てきたが、4 区間でも補助対象経費の扱いを規定する文言に相違が見られる。また、文言をどのように解釈するかによって会計事務や事業計画書、予算決算事務処理に影響する。さらに、区単位の相違は市全体での統一した会計システム導入を困難にする障害ともなる。会計処理の簡素化の一步として補助金対象経費の内容を 24 区で統一し、かつ条文解釈の統一をする必要があると考える。現状では地活協の区間の活動交流や、財源確保や会計処理の情報交換にも支障をきたすのではないかと。

また、無報酬の労力を考慮する上乗せ額や運営費から事務局強化のために時給試算を行った。ここから地活協補助金が、物的支援の中心の補助金制度であり、報酬などの人的補助が乏しいことは、区の補助金制度の特徴であると言えるだろう。区要綱には活動費に無報酬の労力を考慮する文言があり、雇用や有償ボランティアを認めているとはいえ、その内容は乏しく地活協活動は無償のボランティア活動を基礎にしていることが分かる。事務局員を常駐させるためには、運営費補助金全額に活動費補助金加算額全額を加えて、さらに運営費補助金全額同等の自主財源が必要となる。実際にこのような措置が可能かは別問題で、これは机上の試算に過ぎない。このような現状から地活協アンケートに見られる「無償のボランティアで活動しているのに」という不満の声に表れ、事務局機能の乏しさに関連していると言えるのではないかと。市要綱、区要綱が地活に求めるものと地活協活動者の実感や認識との間に乖離が生じている。この点については後段で改めて考えてみたい。

第 2 章 地活協補助金制度に伴う補助金依存度と自主財源捻出の差異

1. 従来補助金からの急激な改変－自主財源の捻出

当初の地活協補助金の説明では、従来の補助金を継続して受け、確保するための要件として地活協設立が前提とされていた。本来は地活協がやりたい事業があり、その事業を促進する補助金制度があり、地活

協が申請し、審査後に補助金が受けられる。まず事業に取り組むための自主財源が想定され、もしくは確保され、活動と自主財源、補助金額を考慮して活動内容が精査される。これは旭区、城東区などの補助金支給要綱、及びガイドラインに示されている内容である。従って、自主財源は地活協側で手当てしなければならない。この点を地域団体に対して十分に説明されたかは、二つの聴き取り調査、地活協アンケート調査からは疑問の残るところで、実態は本来とは逆の状態、既存の継続した補助金確保が目的で地活協設立が取り組まれたために矛盾が生じている。結果、公的資金に基づく会計処理と自主財源確保に地活協は苦慮している。そして、まちセンも会計支援に労力が割かれている。だがこの事態は、既存の個別の補助金、交付金、委託料がある中で、市側が地活協補助金の制度を導入したために生じた混乱であるので、形式的に問題を捉えることはこの場合適さないとと言えるだろう。既存の補助金等の制度に大幅な改変を加える場合、制度設計には十分時間をかけ現状を分析し、制度導入を図る必要があった。

さらに、区市の要綱では、①補助金の支給対象事業、経費項目、内容等の設定、②各分野の個別事業ごとの補助率の適用、加えて外部包括監査の指摘など、平成 25 年度の 100%の補助金から大きく様変わりし、事務手続きに複雑さが増している。また、活動には常に自主財源の確保が求められる。監査や事務手続きの正確さ、適正さは、補助金、委託料という公的資金を扱う性格上否めない部分もある。しかし、まちセンの支援事務の中心に会計支援が重要な事務となっている現状は、制度設計に慎重さを欠いたと言わざるを得ない。まちセンの聴き取り調査で「平成 25 年度の地活協設立時点に戻ることができたなら」という声が現在までの混乱を示していると言えるだろう。

各地活協の自主財源は一様ではない。その結果地活協補助金のへの依存度、自主財源捻出の困難さは地活協ごとに異なる。その差異について次に考えてみたい。

2. 自主財源の格差

地活協の財源構成を、別表 6 の大阪市城東区鳴野と聖賢地活協の事例から考えてみる。二つの地活協は、城東区を対象に自主財源の多い地活協と少ない地活協を任意に選んだに過ぎない。大阪市の全地活協の中にはさらに自主財源の多い地活協や逆に少ない地活協があるかもしれない。この点をはじめに断っておく。

二つの地活協から、自主財源の豊かな地活協と地活協補助金の依存割合が高い地活協があることが分かる。鳴野地活協の平成 29 年度予算額で補助金とその他（自主財源）の比率は、38.2%と 61.8%で、聖賢地活協は 66.0%と 34.1%（端数処理の関係で 100%を超える）で、対照的である。さらに見ていくと、鳴野地活協の予算額の大きい上位 3 事業は、①納涼盆踊り大会（1,845 千円）、②鳴野町民大運動会（1,020 千円）、③敬老会（957 千円）である。3 事業の合計に対する補助金額の比率は、38.2%、自主財源等の比率は 61.8%である。一方、聖賢地活協の予算額の大きい上位 3 事業は、①聖賢まつり（807 千円）、②街路防犯灯維持管理（720 千円）、③高齢者見守り事業（614 千円）である。3 事業の合計に対する補助金額の比率は、73.5%、自主財源等の比率は 26.5%である。

二つの地活協を比較すると、全体予算額に対する補助対象経費の比率を見ると、鳴野地活協は 71.4%、聖賢地活協は 92.8%と、聖賢地活協の方が補助対象経費の比率が高い事業が多いことが分かる。ちなみに、補助対象経費が 100%の事業は、鳴野地活協が 8 事業、聖賢地活協は 11 事業となっている。二つ地活協の環境分野に関する補助対象経費の比率はすべて 100%である。また、鳴野地活協の一ヶ所の児童遊園の補助金額の比率は 92.4%で、聖賢地活協の 4 ヶ所の児童遊園は、同比率 73.4~75.6%である。自主

財源等の乏しい聖賢地活協が、補助対象経費、及び補助金額の比率の高い事業を選択しているとも見られる。

自主財源の手当てを抑え補助金に重点を置いた事業を展開する地活協と、寄付金などの自主財源が見込め、補助金の比率が少ない地活協で相違が生じている。補助金の依存率が少ない地活協では、会計処理を含む手続きの煩雑さから補助金を必要としない、という声を聴き取り調査で聴くことができたが、これは正式には表面化していない。

さらに、別表7の「大阪市旭区10地域活動協議会補助金額等・年度別推移・構成比」を見ると、平成26年度の自己財源（旭区の場合自主財源ではなく、自己財源と表記）の比率は20%であったものが、平成29年度では32%と自己財源の比率が高まってきている。伸びは2.3倍となっている。「その他・地域振興」の事業数と予算額の増加がその要因だが、事業数と予算額の増加に伴い自己財源で手当てしていることが分かる。

城東区、旭区の例から、自主財源を捻出する負担の格差が将来にわたって継続すると考えられる。即ち、自主財源が豊かな地活協は自主財源捻出に余り困っていない。仮に地活協補助金が減額されても運営は可能であるかもしれない。一方で、自主財源の乏しい地活協は補助金に依存せざるを得ず、自主財源の捻出にも困っているという関係がある。さらに、区のシーリング対象に地活協補助金になる状況で、今後の地活協補助金の増額は難しくなると予想される。これに伴い地活協が取り組む新規事業の補助金の増額、自主財源の手当ても課題となってくるだろう。

地活協間の相違は、現状の地域の特性を反映した結果であり、補助率の高い事業を選択することは、現実に対応した結果と受け止めることができる。予算規模が小さく補助金の割合が高い地活協は、同時に担い手の課題も抱えていることを見しておく必要がある。また、新規事業の取り組みの格差にもつながってくる。

ゆえに、区は地活協の地域条件が異なる場合に、一律の対応ではなく地域の条件に合わせた地域補正制度の導入による地活協補助金の見直しが求められる。その場合には現在の事業単位を基準とする制度ではなく、地活協単位の均等割り、人口、世帯割り、事務局費用の考慮などを導入し、一括補助金にふさわしい制度改正を合わせて期待したい。現在取り組まれている地活協補助金内の新規事業の承認、また他の補助金、委託事業の組み込み、そして取り出しを行う継続して行う必要がある。さらに、地活協を含む地域団体に対して補助事業、委託事業の新設などを図るべきである。即ち、変化する地活協が置かれている地域条件の相違、時間の経過と共に生じる地活協の差異に合わせた区の対応が求められることになる。その模索が、先の幾つかの区で見られた地活協補助金の見直しの動きと受け取ることができるが、その動きは始まったばかりである。もう少し時間を置き、地活協、地域の実態や変化を分析する漸進的な対応が必要かもしれない。

第3章 行政の事業執行責任と地活協の選択権

1. 補助金事業執行の確保と選択権

地活協補助金はさらに重要な問題に今後直面すると考えられる。それは地活協補助金の事業が確実に執行できるのかという執行問題と地活協補助金の申請をしないという選択権の問題である。地活協補助

金に組み込まれている補助事業を地活協側が選択する選択権行使について、一部の区から聴きとることができたが、全体として選択権に言及していないのが現状である。この問題に対する認識は重要で議論を深めてほしい。そのためにここで問題提起をして置きたい。一つ一つ順に見ていきたい。

まず、地活協補助金が執行されない場合と執行組織が補助金を受け取れない場合を考えてみる。

天王寺区では、地活協補助金にははぐみネットの事業費も含まれているが、実際には、地域の判断でははぐみネットを実施していない地域もある。一律に事業費を地活協補助金に盛り込んでも、すべての地活協に事業の執行が可能なのかという問題である。また、個別補助金だった時代の事業を地活協補助金に組み込んだが、青色防犯パトロールの事業の実施を担ってきた団体が地活協の構成団体でなかったため、事業を執行した団体が補助金をもらえなくなったケースがあったと言う。

天王寺区としては、区要綱で、防犯・防災、子ども・青少年、福祉、コミュニティの四分野をやるように規定しているが、事業執行の組織的力量を持っていないところもあると言う。

同様な事例として先に紹介したが、鶴見区では、平成 28 年度の地活協補助金総額の変化は、「地域福祉活動助成金」としてそれまで地活協補助金に含めていた福祉分野関係の財源を補助金から外して別建てにしたことによる。理由を「各地活協での地域福祉活動の取組みが年々縮小されていくようになったため、平成 28 年度に地域福祉助成金制度を立ち上げ、区社協に業務委託して、地域が主体となって地域福祉活動が取組まれるよう、地域のネットワーク構築及び活性化を図る支援を行うこととした」と述べている。

天王寺区の「執行の組織的力量を持っていないところもある」、鶴見区の「各地活協での地域福祉活動の取組みが年々縮小されていくようになった」という二つの指摘は、役員の高齢化、担い手不足の深刻さが各区で指摘されている状況のもとで今後一層拡大していくことが懸念される。

次に地活協補助金を申請しない、事業計画書に例年通りの事業を計上しない選択権の問題を考えてみる。

先の天王寺区の例に見られる地活協補助金に組み込まれているが、「地域の判断で事業を実施しない」という選択権行使の問題がある。同様に、中央区では、地活協補助金の中には行政が責任を持つべき事業もあり、そのような事業の場合、現状は地活協に事業を止める選択がなく、また、事業の趣旨を逸脱する支出が生じる可能性があるのが問題になっていると答えている。委託事業の場合、地域住民には行政責任だということで、行政に履行を迫る権利はある。また、地活協補助金になる前の「もとの」事業の所管部署と、コミュニティ所管部署の関係も難しい問題を含む。予算はコミュニティ所管部署が担当し、事業の所管は元の部署という事業の執行管理と予算の執行管理が分かれているという問題も指摘している。

このような点から地活協補助金に組み込む事業の整理が必要でないか。最低の区分として委託事業は地活協補助金から除外すべきである。また、市要綱の第 5 条第 1 項は、「区長は、地域活動協議会から前条第 1 項の認定の申請があった場合において、当該地域活動協議会が同項各号に掲げる要件を備えていると認めるときは、その認定をしなければならない。」と規定しているが、「申請がない場合」を想定すべきである。大正区では行政も一緒にやってみようという意味で「協働型委託」として行っている。「コミュニティの維持」は行政の責任、業務の一部と捉えている。委託事業とすることで「区長認定」する必要がなくなっているので、大正区では「まちづくり実行委員会」を地活協と認定していない。そのため地活協補助金を受けることもない。大正区の場合、平成 29 年度は「まちづくり実行委員会」がプロポーザル方式に基づいて協働型委託事業を行っている。実際には難しいが他に手を挙げる団体が存在する

ことも想定している。大正区の事例も一つの対策と捉えることができる。

2. 新しい補助金事業・委託料事業の創設と地活協の補助金活用の熟練

この4年間で地活協補助金への補助金事業、委託料事業の組み込み、取り出し、市民協働型の補助金事業、委託料事業の新設のなど、区において試行錯誤の取り組みが見られる³⁾。それは地活協側の声を反映している。試行錯誤の一端である新しい取り組みを取り上げ、その課題を考えてみたい。まずこれまでの地活協補助金の動きを簡単にまとめると、次の点を挙げることができる。

第1に、従来の委託料事業であったものを地活協補助金に組み込んだが、本来の行政責任、行政事務とは何かという観点で地活協補助金から取り出して再度委託料事業に戻した区が見られる。地活協補助金の実態を踏まえた重要な試みであると言える。

第2に、前項とは逆に、地活協補助金に組み込むことにより、執行の選択権を地活協に委ねる動きもある。執行を必須とするのではなく地活協の条件に応じて融通性を持たせようという取り組みである。

第3に、さらに、踏み込んで補助金事業や委託料事業を地活協側が選択できる選択権に言及する区も見られた。重ねて重要な論点である。地活協補助金を廃止し委託事業に変更した大正区からはこの点を聞き漏らしたが、行政責任を強調している点は重要である。一方で、まちセンの聴き取り調査からは、地活協設立以前からの事業をそのままの体制で引き継いだために、事業の整理を図ったと言う声も聴かれた。一概に事業数、予算の拡大が地活協の拡大と言えない面もある。また、まちセンでは事業の整理が望ましいと言う意見もある。

第4に、この5年間で地活協の定着に伴い、地活協側に新たな事業を拡大する動きがみられる。先の旭区の表4に見られるように、事業数は確実に増えている。この動きは区や地活協によって差異は見られるが地活協が定着し活動が、拡大していることがうかがわれる。

第5に、同様に、区側でも地域課題解決のための補助金事業、委託料事業などの新設の動きがある。その動きは地活協だけでなく、地活協以外の団体に対する働きかけが見られる。

次に、前述の第5に関する区の新規の補助金事業、委託料事業を取り上げ、これらの試みについて考えてみたい。

一つは、港区、東成区に見られる地域課題解決を伴う広報紙配布業務委託事業である。

港区では、平成29年度現在7地域で区広報紙配布事業を受託している。この事業では見守りも行い、合わせてイベントのお知らせも配布している。港区が先行した事業を、平成28年度より公募提案で「地域課題解決型広報紙配布事業」（委託事業）として東成区でも取り組み、4地活協が初めて実施し、さらに平成29年度7地活協が実施している。

もう一つは、淀川区の「地域課題すっきり解決活動支援事業補助金」と、東成区の公募型委託事業「市民協働による地域課題解決に向けた活動の活性化事業」である。

淀川区の「地域課題すっきり解決活動支援事業補助金」は、地活協に入っていない団体への補助金で、連携促進をめざして事業に対する50%の補助を行う。上限25万円、平成27年度4団体、平成28年度効果検証、平成29年度4団体に補助を行った。応募団体に対して選定委員会から運営へのアドバイスもある。市民活動推進補助金を変形したもので、補助金申請団体と区と地活協との繋がりもできていると言う。

東成区では、平成27年度から地域課題解決に向けて毎年テーマを決めて取り組む「市民協働による公

募型提案委託事業」がある。さらに、平成 30 年度から 250 万円で公募型委託事業「市民協働による地域課題解決に向けた活動の活性化事業」を立ち上げ、11 地域を対象とし、1 地域 22 万円で公募を予定している。応募者は地活協限定ではなく、区が設定した地活協と関連したテーマでの提案が条件とされている。

このような補助事業や委託事業の新設は次のような意味があると考えられる。

第 1 に、地活協の活動の底上げを目指して、区側が新たな事業を展開していることである。これに応える地活協の力量が生まれていることを示している。一方で、区の提案に応えられる地活協と応えられない地活協の格差の拡大を示している。区としては応えられない地活協に支援をシフトとしていくことが次に課題となるのではないか。

第 2 に、地活協以外に対する補助金事業、委託事業の新設は、新しい住民活動の掘り起こしとして有意義である。その場合地活協との整合性をどう図るのが課題となってくる。淀川区、東成区の事例は地活協、区との繋がりを目指しているとのことで、今後の発展を期待したい。

第 3 に、旭区の「ご近所のつながり支援事業」を考えてみたい。区は、本来行政がやるべき事業「防犯・防災・福祉」を委託事業として地活協に依頼する関係となる。平成 26～29 年度委託事業「ご近所のつながり支援事業」は 10 地域で取り組まれている。防犯・防災・福祉の事業をパックにして委託（防犯啓発、要援護者支援、ふれあい喫茶、子育てサロン、青パト）を実施。但し、青パトは選択制で 2 地域のみである。平成 30 年度からは地活協補助金事業に組み込むという。意味は選択してもらうことで自律を促すという趣旨である。これまでは必ずやって欲しいことを委託していたが、どうするかは地域に任せる。補助金は申請主義であるから基礎的な部分は地域にやって欲しいと考えていたが、実際には地域差ができていた。そこで地域に任せることにしたと言う。委託事業から地活協補助金に組み込むことにより、執行の選択権を地活協に任せる試みである。地活協の選択権を考慮する点は評価されるが、委託事業に伴う行政責任を補助金事業とすることによって担保されるのか、懸念されるところである。

第 4 章 まちセン聴き取り調査と地活協アンケート調査から見てきた地活協補助金制度に対する姿勢

1. まちセン聴き取り調査の現状と課題

地活協を支援する地域コミュニティ支援事業（まちセン）受託者に対して平成 30 年 5 月から 7 月にかけて聴き取り調査を行った。調査したまちセンの区は 20 区である。まちセン方式ではなく、非常勤嘱託員で地活協支援事業に取り組んでいる区は対象外とした。また、平成 30 年度当初に地域コミュニティ支援事業（まちセン）受託者の変更があった区があった。

まちセンの聴き取り調査では、地活協補助金に関係する質問は「地域活動協議会の財源」について 4 つの質問項目を設けた。質問は、①地活協での地活協補助金の位置づけ、例えば、地活協補助金のウエート、手続きについて、②地活協補助金対象内の新規事業の拡大や委託事業、コミュニティビジネスなどの推進について、③25%の自主財源の確保方法（参加費の徴収、寄付金、構成団体からの拠出金など）、④地活協補助金の運用の現状と課題、例えば、事業間、部会間の運用について、である。

ここでは、まちセンの聴き取り調査の概要や詳細を説明するのではなく、地活協補助金の制度に関して絞り込んで現状と課題を考えていく。

第 1 に、地活協補助金の制度は 4 年余りで意見や問題点もあるものの定着している。それは大阪市の制度の枠組みに合わせているという現実的な問題がある。例えば、自主財源の乏しい地活協は地活協補助金なしでは活動に取り組めない現実がある。また、地活協補助金の制度を前提に地活協の活動が組み込まれている現実もある。

第 2 に、地域の特性に基づく地活協の財源格差がある。自主財源の豊かな地活協と地活協補助金への依存度が高い地活協である。財源格差は、連合町会、地域振興会などの格差を反映している。しかし、地活協補助金制度に関して財源格差の是正を求める具体的な声は聴けなかった。

第 3 に、会計処理や予算、決算に伴う事務手続きには困っているが、地活協補助金制度をやめるべきだという声は皆無といってよい。一部の財源豊かな地活協からそのような声があるが正式なものではないと言う。

第 4 に、まちセン自体が地活協補助金の制度を円滑に進めるため支援する立場にあり、地活協補助金と補填財源である 25%（市要綱上）の自主財源の手当という枠組みのもとで制度運用を図っている。しかし、自主財源の手当ての方法、例えば、連合町会からの寄付などの地域団体財源には関与していない。

第 5 に、地活協会計は、地活協補助金と補填財源である 25%（市要綱上）の自主財源の手当てという限定された制度のみで運用されている独立会計である。そのため地活協を構成し、地域にある各団体や組織などの会計を含む地域全体会計との関連は把握されていない。従って、地域の団体や組織の各会計が地活協会計と関係なく、バラバラの状態地域に併存し運用されている状態である。まちセンの中には地活協会計と地域の各団体等の会計を関連付けて地域会計として運用を図るべきだという声もあるが少数である。

まちセンの聴き取り調査のまとめとして次の点が挙げられる。

まちセンは地活協補助金制度の仕組みを円滑に運用する立場にある。会計処理の最終チェックは区の所管部署の担当であり、点検結果や指摘事項に沿って地活協を支援する責任がある。同時に、地域コミュニティ支援事業の評価項目は多数あり、実現をしないといけない立場にあり、会計支援は地活協支援の一部である。まちセン自体は一時的事業であると考えられる地域コミュニティ支援事業の行末を懸念している。

一方、地活協も地活協補助金の制度は市と区の制度であることを了解しており、まちセンに対しては声を上げる対象とは考えていない。また、地活協は現在の地活協補助金制度の会計処理に不満があるが、今のところ地活協補助金制度に関して公式に変更の声を挙げていない。

2. 地活協アンケート調査対応から見える姿勢

地活協へのアンケート調査は、平成 30 年 9 月から 11 月に取り組んだ。回収率は 44.3%である。本アンケートでは、地活協の財源に関して 5 つの設問を設けた。ところが、設問で平成 30 年度の地活協予算総額と地活協補助金額が同額のものや、地活協補助金額が上回る回答があり、二つの金額の集計の有効回答数が減少した。形式的には市区要綱上、地活協予算総額に対して地活協補助金額が同額以上にはならない。また、地活協補助金以外で自主財源の額が大きいもの上位 3 位を回答する設問に対しても不適切な回答が見られた。ここから予測できることは、地活協予算総額や地活協補助金額、自主財源の充当額が回答者（主に会長）において理解、または把握されていないことが考えられる。一方で、予算等の資料を見て回答されなかったとも考えられる。残念だが、ここではアンケート回答から地活協補助金額や自

主財源額、及び寄付等の充当財源についての分析は行うことは控える。

重要な問題提起として、地活協の仕組みが作られて「かえって困ったこと」「やりにくくなったこと」や、「他の地域活動協議会と共有したい悩みや課題」「他の地域の参考になる運用上の工夫」の設問において次のような意見があったことを紹介する。

①会計事務処理が複雑、煩雑になり、処理に時間がかかるようになったなど、同様の趣旨の意見が多くみられた。これに伴い後継者確保の困難さが生じていることや無償のボランティアで活動しているのにという不満の意見があった。

②計画書やマニュアルを作成しても100%の補助金が出ないので難しい。

③会計処理の複雑さ、煩雑さに伴い会計支援を訴える意見、簡素化、見直しの意見も多く見られた。

会計処理の問題を指摘する声はあるが、地活協補助金制度の廃止の声は見られなかった。逆に、地活協補助金制度がなくなること、減額されることに対して危惧する声があった。アンケートからは地活協補助金制度を前提に活動している地活協の姿がうかがわれる。また、地活協が共同して地活協補助金制度を改正していく意見はなかった。

事務手続きに関する提案が幾つかあった。例えば、①24区共通の会計システムの導入、②予算の事前審査により事業執行後に支出関係で生ずる修正の解消を図る、③事前の予算折衝、審査により地活協補助金額を確定し、自主財源の充当は区が関与せず地活協に任せ、地活協補助金のみの会計とするなどである。

なお、地活協補助金制度に関係しないが、地活協と連合町会との併存への疑問や、地活協と従来の地域組織の関係についての意見が多く見られた。区のコミュニティ所管部署の聴き取り調査でも、区と地活協、区と連合町会との関係は、24区の実状にあわせて相違がみられる。この点も地活協制度の導入に伴う大きな課題である。別の調査報告で触れることになるだろう。

第5章 コミュニティ施策は社会的連帯のための社会保障制度

1. 地活協補助金制度への認識の乖離

地活協の地活協補助金制度導入後の現状を、24区のコミュニティ所管部署と地域コミュニティ支援事業（まちセン）受託者の聴き取り調査、地活協アンケート調査、及びコミュニティ所管部署への追加調査を通じて見てきた。最後に改めてコミュニティ施策の意味を考えてみたい。

コミュニティ施策は地域社会の人々の社会的連帯を醸成し共により良い地域社会を築いていく施策である。それは地域社会保障施策であり、コミュニティ制度は地域社会保障制度と同じであると考えられる。事実、地活協はそれまでの連合町会などの地縁組織や地域の住民組織と異なり、該当する領域内（通常は小学校校区）すべての住民を対象に活動することが義務付けられている。本論の第1章でも述べたように市要綱で規定されている。地活協補助金も「他の市民団体に対する補助金交付とは異なる観点から実施する」としている。従来の補助金から地活協補助金制度は全く性格を異にしているとの認識が必要である。その意味から地活協補助金は地域の社会的連帯を醸成する地域社会保障制度であることが確認できる。この点の認識の乏しさが「無償のボランティアでやっているのだから」「公金だから仕方がないが、でも事務処理等は複雑すぎて、そこまで求められても」という地活協アンケートの声に表れている。ここ

に地活協と市区要綱との乖離が見られた。地活協補助金は地域住民に等しく対応するための補助金制度であり、町会費のように会員向けに事業を行う財源とは全く性格を異にするものである。

同様に、コミュニティ所管部署に置いても準行政的機能にふさわしい地活協の模索が見られたが、地活協と連合町会との関係で24区に相違が見られた。これらの乖離と相違をいかに埋めるかが大きな課題である。それは始まりにおいての大きな課題であったが、十分に時間をかけ合意に至ったかは疑問の残るところである。

コミュニティ施策が地域の社会的連帯を醸成する地域社会保障制度であることを齋藤純一の『不平等を考える－政治理論入門』（2017年ちくま新書）で確認して置く。齋藤は「社会保障の制度を支持し、それを介して互いの生活条件を保障しようとする市民間の連帯を『社会的連帯』と言う」と述べ、「国民が同胞の国民により重い責任を負うのは、社会的協働を規制する諸制度を通じて、互いの生を左右しうる関係にあるからである」と指摘している。国民を住民に読み替えて理解してもらいたい。また、「社会的連帯は制度を媒介するものである」と述べている。地活協という地域社会保障制度を媒介にして地域住民は地域の社会的連帯を形成しているのである。さらに、「制度を通じてその運用がどのような効果を及ぼしているかを具体的に知ろうとする関係がなければならない」と指摘している。

齋藤の言葉を付言すれば、地活協に関する3つのコミュニティ制度、即ち、地活協設立、地活協補助金、地域コミュニティ支援事業（まちセン）による支援事業を通じて準行政的機能を担う地域の社会的連帯を醸成する地域社会保障制度、即ち公的制度が作られたことを意味する。地域社会保障制度に基づいて地域住民が対等、平等の関係に置かれ、制度の権利行使や義務も同様に発生するのである。その機能は地域社会の関係性を強化し、連帯を醸成し、地域住民の関係性を基盤にした互いの生活環境の向上を目指すものである。社会保障という個々の給付に基づき不足分を支援し対等性、平等性を目指すことに注目すると同時に、齋藤が指摘する社会保障制度が有する対等性、平等性を地域社会で実現し、地域社会の連帯を醸成する機能をコミュニティ施策が有していることを読み取って欲しい。これは地域住民、市区への希望である。

2. 市区の地域社会に対する緻密な検証と地活協自らが制度の検証を

今回の調査を通じて地活協に関する3つのコミュニティ制度が、果たして齋藤の指摘のように4年余りの間運用されてきたかは疑問のあるところである。その上で、区の所管となった地活協設立4年余りを定着のための助走期間と捉えて、地活協補助金制度をめぐる動向から、地活協の定着に伴い区間、地活協間に差異はあるものの地活協側、区側において地域コミュニティ制度の改善の事例が見られると評価したい。その上で、地活協補助金制度を通じた地活協制度の今後の総括的な課題として次のことを挙げておきたい。

総括的な課題検討の前提として、原点に返り地域においてどのような人々の関係を築き、どのような地域社会を作るのかを検討してもらいたい。性急であった、過去に戻りたいという声が示すように、地活協に関するコミュニティ制度は不十分な議論で実施され今日に至る。この間の経験を踏まえて、地活協、地域住民、市区が一度立ち止まってゆっくりと検討することを進めたい。

その上で第1に、3つの制度を作った市区の制度運用に関する責任を問いたい。3つの制度がどのように機能し、地域社会や地域住民、地域住民組織、地活協などに影響を与えているのか、行政として緻密な検証を求めたい。さらに、今後の方向性を市民と共に検討してゆく場の設置を求めたい。

第2に、地活協間の活動の相違、格差をどのように埋めていくのか。その場合、何をもって格差とするのか。それは地域特性に基づく相違であるかもしれない。地域カルテなどの作成によって地域の実態を把握した上で、地活協と区の連携、協働により、地域に必要な課題を模索し、課題に取り組み、解決されることで評価する観点の転換が必要ではないか。

第3に、市区、地活協による補助金事業、委託事業の新設、改廃などの試行錯誤の不断の試みが求められる。住民がいる限りコミュニティ施策、社会的連帯を醸成する地域社会保障制度に終わりはない。

第4に、聴き取り調査では担い手不足の深刻さが語られた。そのような地域や地活協には行政の支援が必要である。地域コミュニティ支援事業による支援も均等に行うのではなく、困難地域に支援することが考えられる。盆踊り大会などに見られる寄付金などから自主財源がある地活協では地活協補助金の重みが小さい。そのような地活協から補助金を困難地域に向けることも考えても良いのではないか。

第5に、これらの対応にあわせたまちづくりセンターによる支援事業も見直されるべきだろう。また、地域コミュニティ支援事業の縮小、廃止は、いまの現状から見て困難と思われる。今回は地域コミュニティ支援事業の予算や支援実態に一部分触れたに留まったが、別の機会に地域コミュニティ支援事業（まちセン）調査分析で補足していきたい。

第6に、24区の地活協が協働して地活協制度、地活協補助金、地域コミュニティ支援事業の3つの新設されたコミュニティ制度について地活協自らが検証する体制づくりを求めたい。その場合、地活協は地域住民を対象とする組織である。従って、検証組織には多様な住民の参加を求めたい。

地活協アンケート回答に見られる会計処理や地活協と連合町会との併存に多くの意見が見られたが、それに対する対案は地活協制度の根本的な検証の中で考えてほしい。提案だが、地活協補助金は公的な財源である。それにふさわしい会計処理、財政規律が求められる。そのためには地活協補助金に常駐する事務局が置けるだけの人的経費を補助対象とすべきである。現在の物品を中心とした補助ではなく、また、補助対象の変更だけでなく、補助金の増額も必要になるだろう。そのことによって市要綱が求める地活協に近づける一助となると考えられる。地域コミュニティ支援事業の継続は先に述べたとおりである。また、支援内容の変更はこれに連動する。

なお、24区のコミュニティ所管部署と20区のまちセンの聴き取り調査、地活協アンケート調査、及び追加調査からその一部である地活協補助金制度をもとに新しいコミュニティ制度導入がもたらした影響を、地活協、区、まちセンの現状を分析し、課題を探ってきたが、区のコミュニティ所管部署の事務事業、地域担当制、地域との情報共有の取り組み、区政会議など、及び地域コミュニティ支援事業（まちセン）聴き取り調査、地活協アンケート調査分析の報告とあわせて、本議論を参照いただきたい。

注

- 1) 本稿は行政の聴き取り調査、行政資料を対象にする関係上年号表記とし、必要に応じて西暦表記を加えている。
- 2) 2018年9月の地活協アンケート調査時点の対象となる地活協数は325であった。回答数144、回収率は44.3%である。また、無回答者も意思表示と判断し有効回答数に加えている。
- 3) 以下の事業名称はコミュニティ所管部署への聴き取り調査時点の名称を使用している。

別表1 平成25年度 24区の地域活動協議会補助金（一括補助金）に組み込んだ事業と事業数区順位一覧

	北区	東淀川区	中央区	西淀川区	港区	住吉区	都島区	鶴見区	福島区	此花区	天王寺区	淀川区	住之江区	大正区	東成区	城東区	東住吉区	平野区	西区	浪速区	西成区	旭区	阿倍野区	生野区	計	
男女共同参画推進にかかる地域女性団体活動補助金	○	○	○		○	○					○			○											7	
地域の女性リーダー養成事業	○	○	○		○	○								○											6	
ふれあい型食事サービス事業		○	○	○	○			○	○			○	○					○							9	
地域高齢者活動拠点（老人憩の家）提供事業		○	○	○		○		○	○	○		○	○			○									10	
青少年指導員活動補助金	○	○		○	○			○			○		○	○		○		○	○	○	○				13	
青少年福祉委員区活動事業	○	○									○														3	
社会環境浄化活動事業		○									○														2	
児童遊園活動費補助金	○	○	○	○			○	○	○			○													8	
児童遊園整備費補助金	○	○	○	○			○	○	○			○													8	
公園愛護会交付金				○																					1	
学校体育施設開放事業	○		○	○	○	○	○			○					○										8	
生涯学習ルーム事業	○		○	○	○	○	○			○					○		○								9	
小学校区教育協議会-はぐくみネット-事業	○		○	○	○	○	○			○			○		○		○								10	
地域振興事業補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	24
地域福祉活動補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	23
青色防犯パトロール活動補助金	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		21
計 16	12	12	11	11	10	9	8	8	7	7	7	7	7	6	5	5	5	5	5	4	4	4	3	3	2	

出所：大阪市民政局よりの提供資料をもとに、補助金に組み入れられた事業のみを取り出し筆者作成。一括補助金の名称は元資料に記載されていたのでそのままとした。

別表2 大阪市24区の地域活動協議会補助金の平成25年度～平成29年度の予算額と増減率の推移

(単位10万円)

	北区	東淀川区	中央区	西淀川区	港区	住吉区	都島区	鶴見区	福島区	此花区	天王寺区	淀川区	住之江区	大正区	東成区	城東区	東住吉区	平野区	西区	浪速区	西成区	旭区	阿倍野区	生野区	平均
平成25年度	327	723	502	380	313	304	134	345	130	244	159	139	514		166	384	336	530		133	486	238		289	
平成26年度	423	649	558	360	291	403	221	310	165	239	157	383	372	163	166	391	342	521	223	186	501	260	220	322	
平成27年度	423	649	570	320	291	406	221	310	192	233	167	385	400	163	175	392	342	514	223	200	501	260	221	322	
平成28年度	424	649	574	340	272	406	221	239	192	226	163	385	469	163	175	398	342	518	223	196	501	260	221	322	
平成29年度・全区合計	424	649	574	340	272	406	221	262	192	217	160	385	497	163	175	397	342	521	223	196	500	275	220	322	7933
平成29年度地活協数・計	19	17	19	14	11	12	9	12	10	9	9	18	14	10	11	16	14	22	14	11	16	10	10	19	326
H29年度1地活協当り額	22	38	30	24	25	34	25	22	19	24	18	21	36	16	16	25	24	24	16	18	31	28	22	17	24
平成25年度	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		100	100	100	100		100	100	100		100	100
平成26年度	129	90	111	95	93	133	165	90	127	98	99	276	72	100	100	102	102	98	100	140	103	109	100	111	114
平成27年度	129	90	114	84	93	134	165	90	148	95	105	277	78	100	105	102	102	97	100	150	103	109	100	111	116
平成28年度	130	90	114	89	87	134	165	69	148	93	103	277	91	100	105	104	102	98	100	147	103	109	100	111	115
平成29年度	130	90	114	89	87	134	165	76	148	89	101	277	97	100	105	103	102	98	100	147	103	116	100	111	116
4年度平均(H26～29)	130	90	113	89	90	133	165	81	143	94	102	277	85	100	104	103	102	98	100	146	103	111	100	111	115
平均推移の傾向	増	減	増	減	減	増	増	減	増	減	均一	増	減	均一	均一	均一	均一	均一	均一	増	均一	増	均一	増	増

出所：24区の聴き取り調査より筆者作成。

注1 10万円未満は四捨五入。

注2 平成26年度より補助金交付を始めた区は、平成26年度を100とした。

注3 平成25年度を基準に平成26年度から平成29年度の平均が105以上を増、96～104までを均一、95以下を減とした。小数点以下は四捨五入した。

注4 大半は予算額だが一部決算額を含む。

注5 大正区は委託料。

補足説明－24区中、増加の区は9区、均一の区は9区、減少の区は6区である。全体の4年度平均は115で平成25年度から見て増加だが、経過措置後の平成26年度は114であるため均一といえる。

別表3 大阪市24区の新たな地域コミュニティ支援事業の平成26年度～平成29年度の予算額と増減率の推移

(単位10万円)

	北区	都島区	福島区	此花区	中央区	西区	港区	大正区	天王寺区	浪速区	西淀川区	淀川区	東淀川区	東成区	生野区	旭区	城東区	鶴見区	阿倍野区	住之江区	住吉区	東住吉区	平野区	西成区	平均
平成25年度										1768				1165		361			191			81			
平成26年度	244	146	152	153	215	180	159	150	144	150	170	208		157	214	184	193	166	152	194	166	86	222	191	
平成27年度	244	146	181	152	208	180	159	146	139	150	150	210		157	208	184	193	166	152	204	194	86	256	186	
平成28年度	244	144	185	152	202	174	159	141	138	140	110	186		157	146	150	204	162	163	204	191	76	246	170	H29計
平成29年度・全区合計	244	150	162	152	167	165	168	137	135	129	90	183		149	146	56	184	162	152	220	183	76	220	170	3600
平成26年度	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
平成27年度	100	100	119	99	97	100	100	97	97	100	88	101		100	97	100	100	100	100	105	117	100	115	97	101
平成28年度	100	99	122	99	94	97	100	94	96	93	65	89		100	68	82	106	98	107	105	115	88	111	89	96
平成29年度	100	103	107	99	78	92	106	91	94	86	53	88		95	68	30	95	98	100	113	110	88	99	89	91
3年度平均 (H27～29)	100	100	116	99	89	96	102	94	95	93	69	93		98	78	71	100	98	102	108	114	92	108	92	96
平均推移の傾向	均一	均一	増	均一	減	均一	均一	減	減	減	減	減		均一	減	減	均一	均一	均一	増	増	減	増	減	均一
平成29年度地活協数・計	19	9	10	9	19	14	11	10	9	11	14	18	17	11	19	10	16	12	10	14	12	14	22	16	326
H29年度1地活協当り額	13	17	16	17	9	12	15	14	15	12	6	10		14	8	6	12	14	15	16	15	5	10	11	11

出所：24区の聴き取り調査より筆者作成。

注1 予算額は10万円未満を四捨五入。

注2 平成24年10月1日～平成26年3月31日（平成24・25年度）は、24区を5ブロックに分け中間支援事業費の契約を行った。総委託費9.5億円。但し、東住吉区はブロック契約に含まれていない。

注3 浪速区・旭区の平成25年度の額は、平成24・25年度の合計額、及びブロック契約額を含む。東成区の平成25年度はブロック契約額。

注4 旭区の平成29年度は非常勤嘱託員2名の額。東淀川区も非常勤嘱託員のため中間支援事業費は該当しないため空白とする。

注5 平成26年度を基準に平成27年度から平成29年度の平均が105以上を増、96～104までを均一、95以下を減とした。小数点以下は四捨五入した。

補足説明－23区中、増加の区は4区、均一の区は9区、減少の区は10区である。全体の3年度平均は96で微減、平成29年度は91のため減少傾向といえる。

別表4 平成26年度以降地域活動協議会補助金に組み込んだ、または取り出した事業の区の事例

区名	組み込んだ事業		取り出した事業		
	事業名	実施初年度	事業名	予算科目	実施初年度
都島	高齢者食事サービス	26	生涯学習ルーム	委託料外	26
			はぐくみネット	委託料外	26
			学校体育施設開放	委託料外	26
福島	はぐくみネット	27			
	学校体育施設開放事業	27			
此花	事業数23		事業数23		
	内 1	26	内 15	補助金	26
	同 14	27	同 8	委託料	26
	同 3	28			
	同 5	30			
天王寺	高齢者食事サービス	26			
	はぐくみネット事業	26			
浪速	高齢者食事サービス	26			
西淀川	みなし人件費	26	生涯学習ルーム	委託料	26
			はぐくみネット	委託料	26
			学校体育施設開放事業	委託料	26
			青少年指導員活動	交付金	26
			青少年非行防止活動	交付金	26
			公園愛護事業	交付金	27
旭	老人憩の家管理事業	26			
	ふれあい喫茶・子育てサロン	30			
	青色防犯パトロール活動	30			
	高齢者食事サービス事業	30			
城東	児童遊園維持管理	28			
鶴見			地域福祉活動 (ふれあい喫茶、子育てサロン、要援 護者見守り・相談活動、地域ネット ワーク委員会等)	助成金	28
住之江	公園愛護会等	27	青少年指導員活動費	区まちづくり推進費	26
	河川愛護会等	27	防災関連印刷経費	—	26単年度
	生涯学習	28	75%補助への切り替え等	—	26
	学校体育施設開放	28	ネットワーク推進員等	区まちづくり推進費	30
住吉	高齢者食事サービス事業	26			
	青少年指導員校下補助金	26			
平野			協働型地域防犯・防災事業	委託料・消耗品費	26
			青少年指導員活動	交付金	26

出所：24区への質問票調査より筆者作成。但し、質問票調査に2019.3末現在未回答の区は除外した。

注1 事業名、予算科目は区回答のとおりとした。

注2 此花区は事業数が多数のため事業数のみを記した。

別表5 地域活動協議会補助金に組み込んだ事業の多寡による上位・下位グループ別地域活動協議会アンケート調査2018結果比較

問17 資金の使途に変化が表れているか。

単位：アンケート有効回答数

	変化している	余り変わらない	よくわからない	計
上位グループ	19	9	1	29
	65.5%	31.0%	3.4%	100%
下位グループ	5	11	3	19
	26.3%	57.9%	15.8%	100%
全体集計	63	68	11	142
	44.4%	47.9%	7.7%	100%

* 上位グループの無回答0、下位グループの無回答1、全体集計の無回答2である。

問31-8 市からの補助金を使いやすくなった。

	そう思う	そう思わない	計
上位グループ	11	17	28
	39.3%	60.7%	100%
下位グループ	4	14	18
	22.2%	77.8%	100%
全体集計結果	39	100	139
	28.1%	71.9%	100%

* 上位グループの無回答1、下位グループの無回答2、全体集計の無回答5である。

問31-9 地域での会議や会計ルールが明確化された。

	そう思う	そう思わない	計
上位グループ	25	3	28
	89.3%	10.7%	100%
下位グループ	15	3	18
	83.3%	16.7%	100%
全体集計結果	103	35	138
	74.6%	25.4%	100%

* 上位グループの無回答1、下位グループの無回答2、全体集計の無回答6である。

問30 地域活動協議会はまちづくりに役立つと思いますか。

	役立つ	あまり役立たない	計
上位グループ	27	1	28
	96.4%	3.6%	100%
下位グループ	12	2	14
	85.7%	14.3%	100%
全体集計結果	105	26	131
	80.2%	19.8%	100%

問30の無回答・無効回答状況

無回答	無効回答	全体回答数
1	0	29
3.4%	0.0%	100%
6	0	20
30.0%	0.0%	100%
12	1	144
8.3%	0.7%	100%

* 上位グループの無回答1、下位グループの無回答6、全体集計の無回答12、無効回答1である。

* 下位グループの無回答が全体集計の無回答の50%に達し、設問に答えづらさが表れていると考えられる。

注1 上位グループは北区・中央区・東淀川区、下位グループは生野区・旭区・阿倍野区である。

注2 アンケートの全回答数は144である。上位グループの回答数は29、全回答数の20.1%、下位グループの回答数は20、全回答数の13.9%である。

別表6 大阪市城東区鳴野・聖賢地域活動協議会平成29年度活動費補助金事業計画の補助率比較表

《鳴野地域活動協議会》

《聖賢地域活動協議会》

活動分野	実施予定事業	事業予算							実施予定事業	事業予算						
		①全体予算額 (③+④)	②補助対象 経費	比率 ②/①	③補助金 額	比率③ /①	④その他	比率 ④/①		①全体予算額 (③+④)	②補助対象 経費	比率 ②/①	③補助金 額	比率 ③/①	④その他	比率 ④/①
防犯・防 災	防災まちづくり事業	329	245	74.5%	180	54.7%	149	45.3%	安全対策事業	88	88	100.0%	66	75.0%	22	25.0%
	青バト活動	395	395	100.0%	180	45.6%	215	54.4%	街路防犯灯維持管理	720	720	100.0%	532	73.9%	188	26.1%
	街路防犯灯の維持管理	139	139	100.0%	48	34.5%	91	65.5%								
子ども・ 青少年	レッツシギンズ	362	75	20.7%	40	11.1%	322	89.0%	子育てサロン	70	70	100.0%	50	71.4%	20	28.6%
	子供会野外活動	283	165	58.3%	120	42.4%	163	57.6%	成人の日行事	88	88	100.0%	60	68.2%	28	31.8%
福祉	敬老会	957	817	85.4%	370	38.7%	587	61.3%	憩の家維持管理	260	145	55.8%	145	55.8%	115	44.2%
	安心カプセル	54	54	100.0%	15	27.8%	39	72.2%	ふれあい喫茶	360	300	83.3%	105	29.2%	255	70.8%
	憩の家維持管理	387	87	22.5%	60	15.5%	327	84.5%	高齢者見守り事業	614	614	100.0%	461	75.1%	154	25.1%
	おもいやりもっとモットー	86	86	100.0%	45	52.3%	41	47.7%	地域福祉事業(アクションプラ ン)	215	185	86.1%	80	37.2%	135	62.8%
	お元気ですか隊	146	62	42.5%	0	0.0%	146	100.0%								
健康	ふれあい喫茶	373	136	36.5%	30	8.0%	343	92.0%	健康講座	19	19	100.0%	19	100.0%	0	0.0%
	思いやり喫茶	562	212	37.7%	30	5.3%	532	94.7%								
環境	薬剤散布	645	645	100.0%	450	69.8%	195	30.2%	清掃活動	80	80	100.0%	60	75.0%	20	25.0%
	クリーン作戦	98	98	100.0%	25	25.5%	73	74.5%	児童遊園維持管理費・蒲生	188	188	100.0%	138	73.4%	50	26.6%
	花フレンド	77	77	100.0%	50	64.9%	27	35.1%	児童遊園維持管理費・蒲生1	53	53	100.0%	40	75.5%	13	24.5%
	児童遊園維持管理費	422	422	100.0%	390	92.4%	32	7.6%	児童遊園維持管理費・蒲生2	53	53	100.0%	40	75.5%	13	24.5%
									児童遊園維持管理費・新喜多 東ちびっこ広場	90	90	100.0%	68	75.6%	23	25.6%
文化・ス ポーツ	納涼盆踊り大会	1085	961	88.6%	400	36.9%	685	63.1%	聖賢まつり	807	775	96.0%	581	72.0%	226	28.0%
	鳴野町民大運動会	1020	620	60.8%	400	39.2%	620	60.8%	ファミリー運動会	300	245	81.7%	184	61.3%	116	38.7%
									聖賢文化音楽祭	277	262	94.6%	195	70.4%	82	29.6%
合計		7420	5296	71.4%	2833	38.2%	4587	61.8%		4282	3975	92.8%	2824	66.0%	1460	34.1%

出所：大阪市城東区鳴野・聖賢地域活動協議会平成29年度活動費補助金事業計画（集計表）より筆者作成。

注1 6分野の一つ以上の事業が必須。

注2 予算額、補助金額は千円単位。千円未満四捨五入。

注3 構成比は小数点2位を四捨五入。

別表7 大阪市旭区10地域活動協議会補助金額等と分野別事業項目・事業数の平成29～25年度の推移

(単位は千円、千円未満四捨五入)

年度	29					28					27					26					25				
補助金等・ 年度別推 移・構成比	活動補助金	13,797	50%	67		12,197	49%	59		10,477	54%	51		10,510	55%	51		20,665	87%	100					
	運営補助金	5,000	18%	162		5,000	20%	162		4,720	24%	153		4,687	25%	152		3,093	13%	100					
	活動＋運営補助金計	18,797	68%	79		17,197	69%	72		15,197	78%	64		15,197	80%	64		23,758	100%	100					
	自己財源	8,874	32%	230		7,674	31%	199		4,292	22%	111		3,857	20%	100		自己財源の表記欄がない							
	合計	27,671	100%	116		24,871	100%	105		19,489	100%	82		19,054	100%	80		23,758	100%	100					
補助金分野 別事業項 目・事業 数・金額・ 構成比	防犯・防災	3	8%	2,389	9%	3	8%	2,305	9%	3	9%	1,835	9%	4	13%	1,909	10%	5	18%	3,748	16%				
	子ども・青少年	7	18%	462	2%	6	16%	620	2%	9	26%	540	3%	7	22%	530	3%								
	健康・福祉	5	13%	850	3%	5	14%	682	3%	4	11%	568	3%	3	9%	490	3%	5	18%	2,412	10%				
	環境	2	5%	137	0%	2	5%	147	1%	1	3%	128	1%	1	3%	120	1%	1	4%	15	0%				
	文化・スポーツ	6	15%	1,731	6%	6	16%	1,831	7%	4	11%	1,258	6%	4	13%	1,528	8%	5	18%	2,033	9%				
	広報	1	3%	3,337	12%	1	3%	3,286	13%	1	3%	2,736	14%	1	3%	7,663	40%	1	4%	11,680	49%				
	運営	1	3%	5,195	19%	1	3%	5,015	20%	1	3%	4,772	24%		0%		0%								
	憩の家	1	3%	5,333	19%	1	3%	5,251	21%	1	3%	3,900	20%	1	3%	3,459	18%								
	その他・地域振興	14	35%	8,237	30%	12	32%	5,734	23%	11	31%	3,751	19%	11	34%	3,356	18%	11	39%	3,871	16%				
	事業数・金額計	40	100%	27,671	100%	37	100%	24,871	100%	35	100%	19,488	100%	32	100%	19,055	100%	28	100%	23,759	100%				
特記事項											運営事業が組込まれる					憩の家管理事業が組込まれる					その他・地域振興に子ども・青少年含む				

出所：平成25～29年度旭区地域活動協議会補助金事業計画一覧、及び事業計画&予算一覧表より筆者作成。

注1 平成25年度に組み込まれた補助金は、①地域振興事業補助金、②地域福祉活動補助金、③青色防犯パトロール活動補助金の3種類である。

注2 平成26年度憩の家管理事業が組込まれることによって年間3,459千円が増額となる。

注3 平成27年度から運営事業が組込まれることによって年間4,772千円が増額となる。

注4 補助金合計と分野別補助金の合計額が端数処理の関係で一致しない年度がある。

注5 構成比は端数処理の関係で100%にならない場合がある。

〈特徴点〉「旭区地域活動協議会補助金交付要綱」第2条4項には、「運営費補助金における補助金の対象となる事業及び経費は、別表2及び3のとおりとする。」と規定し、運営費の補助率の規定がない。

上記表の運営補助金には平成29年度各地活協に一律最低50万円の予算が計上されている。