

特集・身近なまちづくり③

# 地域施設とコミュニティ

管理・運営を考える

## ① 地域施設とコミュニティづくり

名和田是彦

— はじめに

多くの自治体で、まちづくりをきめ細かな単位で考えるようになり、市民利用施設も比較的小規模で身近なものが整備されてくるにともなうて、これの管理運営を民間委託によって行うことが一般化してきた。

単に安くあがるからという理由で、安易に委託するのが問題であることは言うまでもないが、他方、よく考えられた方式での委託は、住民自

身の自治能力を高め、コミュニティづくりを進めるきっかけになりうるだろう。

ではどういう点を考えて地域施設を運営していけばよいのか。ここでは、紙幅の制約もあり、やや論点列記的な論述になるが、これから横浜市が地域施設をつうじたコミュニティづくりを考えるときに基本となるいくつかの点を、他都市との比較もまじえて記してみよう。

なお私は、地域社会を「コミュニティ」という概念で表現するについては、地域に安心して

- ① 地域施設とコミュニティづくり
- ② 地区センターとコミュニティづくり
- ③ 公園の活性化へ向けて

— はじめに

二— 地域施設ないしコミュニティ・センターとは何か

— その一・サービス範囲

三— 地域施設ないしコミュニティ・センターとは何か

— その二・制度上の実体

四— 自主管理方式— その一・「民間委託」の是非論

五— 自主管理方式— その二・管理運営主体の設定

六— 地方自治法第二百四十四条の二の「条例」

七— おわりに

住んでいける雰囲気をつくる「親睦」的課題と、さらに進んで、住民自らが住みやすい地域をつくるために積極的に福祉的事業を行ったり、土地利用規制をルール化したり、住宅改善のための再開発を試みたりする、いわば「事業主体」としての課題も、地域社会がもつようになるという期待をこめていられる。本稿がそのような問題意識に制約されて書かれていることを、あらかじめお断りしておく。

二——地域施設ないしコミュニティ・センターとは  
何か—その一・サービス範囲

地域施設とかコミュニティ・センターというのは何をさすのか。一般的には、住民に身近な  
ある狭い範囲をサービス圏とする公共施設であつて、子どもからお年寄りまで、住民がだれでも  
自由に利用でき、多彩で多様な交流を深める地  
域の拠点であるといえる。では、この「ある狭  
い範囲」とはどの程度のものか。

多くの自治体では、それは小学校区だと考え  
られているようである。つまり、誰でも、子ど  
ももお年寄りでも、普通に歩いていけて気軽  
に利用できる範囲（半径五百メートル程度）で  
ある。骨格的基盤整備が一応終了したところでは、  
地域施設に限らず、まちづくりを考えるとき  
のきめの細かさが、このくらいのレヴェルに  
きているといつてよい。この範囲をここでは  
「住区」とよんでおく。それは本来的な意味で  
「コミュニティ」と呼ばれうる地域社会の規模  
でもある。

ところが、横浜市の場合、その都市形成の固  
有の構造から、骨格的基盤整備に手間取り、よ  
うやく今次の21世紀プランにおいて、「中域生  
活圏」の設定や行政区の重視、地区センター等  
の増設といった、全市のレヴェルよりもきめの

細かいレヴェルで都市づくりを発想する方向が  
基本に据えられた。それでも、地域施設の配置  
計画のきめの細かさは、「日常利用圏」(「市  
民が徒歩や自転車、バスなどで、抵抗感なく利  
用できる距離(概ね一〜一・五km)をめやすに  
定められる」想定エリア(『よこはま21世紀プ  
ラン』一九八九年、百十四頁))や中学校区に  
とどまり、まだ住区レヴェルには達していない。

これは横浜が都市形成の歴史の中で負つてき  
た負の遺産によるものであるから、今すぐに解  
決できるものではないが、今後の方向としては、  
次第に他の都市並に、まちづくりが住区を基本  
単位として発想される段階にはいっていくと考  
えられる。そうした段階を念頭におくならば、  
今次21世紀プランにしたがつて整備されてゆく、  
地区センターやコミュニティ・スクールなどの  
地域施設を、将来の住区レヴェルのコミュニティ  
・センターとして、他都市のコミュニティ・セ  
ンターと比較考察することが許されると思われ  
る。

三——地域施設ないしコミュニティ・セン  
ターとは何か—その二・制度上の実体

地域施設ないしコミュニティ・センターは、  
以上のように、住民の身近なところで交流の拠

点となるという機能面から定義されるが、そ  
うした機能を果たす制度上の実体は、行政の縦割  
の管轄によって様々である。縦割行政の弊害を  
避けるためにも、異なった施策名のもとにつく  
られる施設がコミュニティ・センターという同  
じ機能を果たし得るといふ視点をもつことが重  
要であろう。

一般的にいえば、公民館や老人館(老人憩い  
の家)、児童館などのほか、住民が自発的に設  
置した町内会館・自治会館、地域に開放され  
た小中学校、地域と連携した福祉施設などが、コ  
ミュニティ・センターとして位置付けられてよ  
い。

ところで、こうした各実体をバラバラに、ノ  
ルマ消的に建設するのでなく、地域のニーズ  
にあわせて系統的に整備するとすると、複合併  
設化という問題が出てくる。この場合、施設を  
活用するために異世代間交流のためのソフト的  
戦略が十分に練られる必要があるが、その前提  
として各施設間の壁がとりはられるような建  
築にすべきである。国ないし都道府県の補助  
を受けた場合には、各補助事業ごとに施設が壁  
でしきられることになりがちである。なお複合  
併設施設の条例の問題は六で述べる。

#### 四——自主管理方式

##### —その一・「民間委託」の是非論

公共施設として行政が整備した地域施設については、その管理運営方式が問題になる。かの行政改革以来、民間委託方式が大きくクローズ・アップされてきた。この方式には根強い批判論も存在する。

この場合問題なのは、「民間」の中味である。少なくとも住民に身近な住区施設を住民自身が管理運営することは、住民自治の観点から大変好ましいことであり、かかる「民間委託」については反対論はさほど多くないように見受けられる。そしてこの「民間委託」は、住民の側から言えば「自主管理」と呼ばれるべきであろう。むろんかかる自主管理についても、伝統的な町内会組織と新しい自主グループとのあつれきといった問題をかかえる地域も多いし、公共施設として守るべきルールを守ってもらう工夫も必要であろう。行政、とくに横浜市の場合は区行政の役割が期待される点である。

#### 五——自主管理方式

##### —その二・管理運営主体の設定

自主管理方式における管理運営主体には、三

つの問題があると私は考えている。

##### ①—意思決定限定型と業務兼務型

第一に、管理運営には、意思決定をする局面とそれを執行する業務の局面とがある。この二つをともに地域住民が担っている方式（業務兼務型）と、意思決定だけを地域住民が行う方式（意思決定限定型）とがある。

横浜市の地区センターは、地元の各地区センター委員会を自主管理主体にしており、会則によると、委員会は、予算案および決算、事業計画、会則の改廃等を審議し、多数決でこれを議決するところの意思決定機関であるが、「センターの維持管理に関すること」という「事業を行う」こととされているにもかかわらず、業務そのものは部外者（市職員OB等）を雇用して行っている。

これに対して、仙台市においては（仙台市市民局政務部地域施設課『市民センター・公民館コミュニティ・センター』平成元年度施設概要書・一九八九年による）、自主管理主体として設定されている各地域の「市民委員会」（〇〇地域市民委員会）は、「管理者を委嘱し、センター業務の運営およびセンター施設の管理にあたらせる」とされているが、資料によると、「鍵の保管、利用申し込みの整理、利用後の事

務処理等、施設の使用、管理についてセンター毎に地域の市民委員が当たっている。」（前記資料、八十六頁）と説明されており、また、コミュニティ・センターの鍵保管者とされている人がすべて地元の人であることから見て、実際は業務兼務型であるようだ（この点十分に調査できていないが）。

また足立区の「住区センター」の場合、業務が別途委託されるような規定はなく、実際にも住民自身が運営業務を行っている住区センターが多い。

一般的にいつて、コミュニティ・センターの性格から考えて、業務兼務型が望ましいと思う。ただ、実務性の確保や法律適合性（例えば、自主管理にあたった住民が町内会への加入を利用の条件としたりするとすれば、地方自治法第二百四十四条が「普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いはしてはならない。」と定めているのに抵触する）の確保といった問題はたしかにある。これについては、足立区は、担当職員による巡回指導によって対処しているし、横浜市の場合、関係職員が地区センター委員会の会議に出席して意見を述べることができ、さらに委員会は「施設の適切な運営を期するため、管理運営に関する重要な事項は、横浜市等の関係行政機

関と協議する」ものとされている。横浜市の場合はやや介入が過ぎる仕組みのようにも思えるが、いずれにせよ、この種の工夫によって克服していける問題といえよう。

## ② 地域住民全員型と地域代表列挙型

第二に、①のいずれの方式にせよ、自主管理主体としての「住民」を制度上具体的にどのような団体として組織するかという問題がある。

横浜市、仙台市等の場合はいわば「地域代表列挙型」であって、町内会をはじめとする地域諸団体（町内会に関連する団体が多い）の代表をもって構成する委員会が自主管理主体とされる。これに対して足立区や目黒区の場合は、各住区センターの近隣地区住民全員をもって委員会が構成されるものとしている（「地域住民全員型」）。

いずれの場合も、自主管理主体としての内実は大幅に町内会の組織力に依存しており、その限りで大きな違いはないといえる。したがって、新しく生成してきた地域の自主グループなどがどうかかわっているか、という問題があることにもかわりはない。しかし、新しい自治的コミュニティづくりへの制度的支援としてどちらが適当であるかと問うことは意味があるだろう。

そのように問う場合、一見すると地域住民全員型の方がよいように見える。結論的には私もこの地域住民全員型をとりたい。しかし、地域代表列挙型もそれなりのメリットがあると思う。現実の市民社会は、まったくの個々バラバラのアトムの個人のあつまりではなく、多様な性質の媒介的中間集団によっておりなされるものであるから、それらの代表によって各地域の公共性を形成していくという戦略にはそれなりの合理性が認められる。ただ、代表されない少数者の保護というリベラルな価値をどのように制度的に担保していくかは問題となる。それは、ひとつには、施設利用について差別的取扱いをしないという問題であり（これについては前述した）、もうひとつには、新たに生成してきた自主グループを代表に加える仕組みの問題である。後者については、委員会の構成規定中に、「その他各種団体代表」とか「その他必要と認められた者」という形で一応保障されているが、実際の運用面ですべていくかが問題である。行政の見識ある支援も期待される。

とはいえ、市民社会が現実には多種多様な集団のあつまりであるといっても、今日の近代的原理のもとでは、あくまで個人が出发点にならなければならぬのであり、集団形成も論理的には一度個人の合意に還元されなければならない。

我々が「コミュニティ」という言葉にこめていた期待も、旧来の封建的な共同体原理と異なる新しい共同性を都市社会形成の基本にすえるという点にあるわけである。行政をはじめとして企業や学者のあいだでややインフレ気味のこの言葉が、それにもかかわらずまじめに使いつづけられるのもこうした期待を背景としてのことである。地域施設の自主管理における地域住民全員型にもこの期待がこめられていると考えられる。

ところが、この地域住民全員型には、それがまさに理念的期待をこめたものであるがゆえに、現実との乖離に悩まされるという困難がある。近隣地区住民全員をもって構成する委員会というものは、団体がはっきりしない（構成員が不明確）から委託契約の当事者にはなれず、このような「団体」に委託料等の公金を支出しているのは違法だという住民訴訟（地方自治法第二四二条の二）が、「近隣地区住民」の内部から起こるなどはその例である（目黒区の裁判例△昭和六十二年十月二十八日東京地方裁判所公金支出差止等請求事件判決▽について、『行政事件裁判例集』第三十八巻第十号、千五百八十五頁を見よ）。この紛争は、法律上は、自主管理委員会がいわゆる「権利能力のない社団」といえるか、という形で争われる。地域代表列挙

型では構成員が明確にされているので、こうした問題は生じない。ここには多くの興味深い問題が含まれているが、紙幅の関係でこれ以上ふれることができない。拙稿「都市計画法第十六条第二項の『条例』について」(『横浜市立大学論叢(人文科学系列)』第四十一巻第一・二・三合併号所収)を参照されたい。いずれにせよ、この問題は、小手先の法律技術的な方法でクリアできるものではなく、地道なコミュニティ形成の運動によって解決されていくしかないであろうことを、強調しておきたい。

### ③―施設運営限定型とまちづくり主体形成型

第三は、自主管理主体として組織された住民団体の職務ないし権限をどのように設定するかという問題である。地域社会形成を考えると、コミュニティを事業主体としても成長していくことが望ましいとの立場にたち、地域施設の自主管理を通じてまちづくり全般に住民たちが関心をもつようにするという戦略をとるならば、この問題は非常に重要である。むしろ、制度自体がコミュニティをつくれるのではなく、コミュニティ形成の運動がある程度成熟したときに制度がこれを支援できるというにすぎないのではあるが、そうした限界を自覚したうえで、よりよい機能を果たせる制度設計を考えること

は無意味でない。

このような立場からは、自主管理主体の職務はなるべくひろくまちづくり全般にわたらうるようにしておいた方がよいことになる(「まちづくり主体形成型」。これに対して、施設の管理運営のみを担当する場合を「施設運営限定型」とよぶことができる)。たしかに当面は委員会が施設の管理運営しかならないだろう。しかしならなかのきっかけで他のまちづくり分野にも展開していくときが来るかもしれない。

この点、親睦の雰囲気地域にもたらすことにおいても、住宅再開発をはじめとするまちづくり事業においても、水準の高いコミュニティ形成を成し遂げている神戸・真野地区の事例を垣間見ることは無駄ではあるまい。真野地区の住民たちは、神戸市まちづくり条例に支援されつつ、独自のまちづくり主体として「真野地区まちづくり推進会」へと組織され、地区緑化事業、福祉事業、土地利用規制、住宅づくり事業等を行っているが、そのひとつに各種公園や地域施設の管理運営も含まれている(以上の点もさしあたり前記拙稿を参照)。真野地区では、公害追放運動をつうじて住民たちが次第にまちづくり全般にわたる主体として成長してくるなかで、その運動が地域施設の自主管理の職務を包摂した、という経過をたどっている。真野地

区がコミュニティとして完全だというわけではないが、このあり方を我々として一応の目標と考えてよいとすれば、この水準に達するのには、地域施設の自主管理からはじまって次第に成長していくという経過を想定することも非現実的ではあるまい。

それでは、足立区、仙台市、横浜市の委員会会則のなかで、委員会の職務について定めるところを見てみよう。

足立区：「本会は住民自治の精神に基づき〇〇住区センターにおける住民相互の交流と活動を通じて連帯を深め、心のふれあいの豊かな町づくりを進めることを目的とする。」

仙台市：「この会は、仙台市〇〇地域内の各種団体と連携をとりながら地域共通の課題の解決に努め、あわせて健康で文化的な暮らしの営める地域社会をつくるため活動することを目的とする。」

横浜市：「委員会は、横浜市地区センター条例に基づき委託契約により、センターを管理・運営し、その効果的な活用を通して、地域住民の自主的な活動と相互交流を深め、地域コミュニティの形成を促進することを目的とする。」

実態面では足立区なども先進的な事例があるようだが、それはともかく、純粹に制度設計の視点に限って見ると、仙台市のものが注目され

る。文言上も委員会の職務がもっとも広く解釈される。更に、実は自主管理主体である市民委員会は、自主管理とは無関係にまさに上記目的（まちづくり全般といえよう）のために設立され、その職務のひとつとしての施設自主管理については「〇〇コミュニティ・センターの管理運営については、別に定める」として別途「〇〇コミュニティ・センター管理運営規程」が定められている、という体裁をとっているのである。「市民委員会」が幅広い任務を与えられて設立される局面とこの委員会が地域施設を自主管理する業務を与えられる局面とを論理的に分ける発想にたっているわけである。実際の運用においては、後述のように、コミュニティ・センターの建設を契機に市民委員会が発足するので、市民委員会が地域施設の自主管理とは独自にまちづくり主体として設定されているわけではないのである。

自主管理からまちづくり全般への飛躍という過程の一ケースとして、とりあえず、当該地域施設の建設段階において、委託契約の受け皿（＝自主管理主体）が参加するということが考えられよう。これも実態面では参加している場合が多いであろう。特に足立区では、青少年健全育成の見地から問題を痛感し、建設用地の手配までして住民が行政に陳情したという地域もある

という。ここでも考察を制度上の問題にしぼる。

足立区では、設計段階での住民側の団体は「建設委員会」であり、建設中のそれは「準備委員会」であり、施設がオープンしてから「管理運営委員会」となる。仙台市では、地元要望を受けて市が建設の意思決定をしたのちに「市民委員会」がつくられ、その後設計、建設、管理運営まで一貫して地元側の受け皿となる。横浜市の場合は足立区のやり方に近い。実態面ではどのくらい住民の主体性が発揮されているかをまったく捨象して、制度面だけでいえば、以上に述べた問題意識からして仙台市の制度が好ましく思われる。

#### 六——地方自治法第二百四十四条の二の

##### 「条例」

コミュニティ・センターがいかなる制度的実体的ものであるにせよ、地方自治法上は、「公の施設」（同法第十章）として位置づけられ、「設置及びその管理に関する事項」を条例で定めることとなる（第二百四十四条の二第一項）。そして、第二百四十四条の二第三項は、「普通地方公共団体は、公の施設の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、その管理を公共団体又は

公共的団体に委託することができる。」と規定しており、本稿で扱っている「民間委託＝自主管理」は、自主管理主体たる地域組織を、ここにいう「公共的団体」として位置づけることによって制度上可能となっているわけである。

ところが、この条例には、単に「公共的団体に委託できる」旨を規定してあるにすぎないのが通例であるようだ。少なくとも、以上に扱った横浜市、仙台市、足立区の場合はそうである。ただし、足立区の場合、「地域住民により組織された公共的団体」とやや実態に即して具体的に定める意思が見える。一般的にいつて、自主管理方式においては、特に足立区のように自主管理主体を地域住民全員型とする場合、五の②で述べたように当事者能力を疑われる可能性がつきまとうので、これを条例に規定することによってオーソライズしてあると心強い。この点でも、さきに挙げた神戸市のまちづくり条例が、地元組織する「まちづくり協議会」を市長が「認定する」というオーソライズの仕組みをもっていることは示唆的である。自治省なども「公共的団体」の内実を条例に具体的に規定すべきだと考えているときく。

なお、横浜市ではまだ問題にならないが、国ないし都道府県の補助を受けた施設を複合併設した場合（足立区の場合、東京都の補助のもと

に、児童館、老人館、学童保育室等を併設して「住区センター」としている)、物理的に一つの施設について複数の条例をつくることになりがちである(足立区では一九九〇年三月によりやく東京都と調整がついて統一的な「住区センター条例」が制定された)。統一的な条例とした場合の具体的メリットは必ずしもはっきりしない

が、自主管理主体のオーソライズに若干有利ではないかと思われるし、形式として市民にわかりやすいので、統一すべきものと考ええる。

#### 七——おわりに

まだ十分に研究していないことが多く、数多

くの誤解や無知を含んでいるかもしれないし、学者特有の観念的な議論になっているところもあるかもしれないが、二十一世紀にむかって、市民に身近なまちづくりを横浜市(市役所及び市民)が推進していくときの思考の整理に役立てば幸いである。

△横浜市立大学文理学部助教授▽