

# 地域公共施設の住民管理に関する研究 —地域コミュニティ施設を例に—

金 今善\*

## 1. 研究の目的と対象

### 1.1 研究目的

近年、市民協働や行財政改革の観点から、公共施設の管理運営について指定管理者制度を導入する自治体が増えてきている<sup>1</sup>。一方、地域密着型の施設であるという観点から、地域の生活道路あるいは児童公園、集会施設などについては、その管理・運営に地域の住民が参加し、自分たちが使う施設を自分たちの手で管理する、いわば地域住民による自主管理に委ねるという動きも進んでいる（新川 2007：24）。

このような地域公共施設の住民管理において「住民」は、サービスの受益者であると同時に、サービスの供給者として、施設の管理運営に住民自らが参加し、適正な費用負担、そして何よりもサービスに対する利用者評価を行うことによって公共施設のサービスの質とコストをコントロールする主体となる。このように住民がサービス供給の主体となることで、地域住民のニーズにより柔軟に対応した施設の管理運営の展開が期待できる。そして、そのことを通して、住民自らも地域公共施設のサービスに対する役割や責任を自覚することにつながり（三野 2006：214）、住民のもの、地域のものとして、そうしたサービスや施設を考えていくことになる。その意味において、地域公共施設の管理運営を地域住民の手に委ねることは、住民が施設の管理運営に参加し、自らの負担やサービスのあり方を含めて議論をしていく、そこでの住民自治・地域自治のあり方を問い直すことでもある。ここに地域公共施設の住民管理の意義があると思われる。

世田谷区では、いち早く「区民利用施設の整備と有効利用方針」（昭和54年6月12日決定）において、公共施設の管理運営のあり方として、「区の施設は、区民の自主連帯活動を醸成する核として、区民相互の交流を実質的に保障していく。施設の建設、既存施設の改善にあたっては、計画の段階から住民の参加を求め、管理運営についても住民の自主管理を積極的に育成する。」といった基本的考え方を打ち出し、その理念のもとで建設計画への区民参加に止まらず、施設の管理運営を地域住民に委ねることによって、地域に溶け込み、

---

\* せたがや自治政策研究所特別研究員

<sup>1</sup> 総務省自治行政局行政課「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（平成24年11月）によると、指定管理者制度が導入されている施設数は、73,476施設であった（前回調査時（2009年）は、70,022施設、3,454施設の増）。内訳は、都道府県は7,122施設、指定都市は7,641施設、市区町村は56,712施設となっている。また、都道府県が設置者である施設については、公の施設数全体についてとりまとめており、指定管理者制度の導入率は61.3%となっている。

地域の施設として活用され、それを通じてコミュニティ形成を促進していくため、施設の自主管理・自主利用<sup>2</sup>を進めている。

本研究は、こうした地域公共施設の住民管理の意義を踏まえ、そのあり方を検討するものである。この問題を考えることは、分権時代における住民自治・地域自治を実体化させていく際、公私の両システムのもつ限界を乗り越え、地域公共施設の機能の一層の充実と強化に住民管理が果たしている役割をより見えやすくすることにつながると思われる。

## 1.2 研究対象

ところが、公共施設といっても、その範囲は広く、政策目的・分野・業務内容、利用対象者など多様な性格をもっている。このように多様性のある公共施設のうち、地域住民の自主管理に任せる施設は、図表1が示しているように、コミュニティセンター（約67%）、市（区、町、村）民会館・公会堂（約30%）、公民館（約19%）などで、我々の身近にあって、日常よく利用されているコミュニティ施設であることが分かる。

図表1 市区町村の公の施設の運営事務における委託先の状況（2003.4.1現在）

委託先	1位	割合(%)	2位	割合(%)	3位	割合(%)
民間企業	下水道終末処理施設	79%	ゴミ処理施設	78%	病院	76%
地方公社	温泉健康センター	18%	駐車場・駐輪場	14%	陸上競技場	10%
財団法人 社団法人	駐車場・駐輪場	55%	陸上競技場	36%	体育館	27%
社会福祉法人	養護老人ホーム	25%	児童館	19%	温泉健康センター	11%
町内会・自治会等	コミュニティセンター	67%	市民会館・公会堂	30%	公民館	19%

出所：三野靖『指定管理者制度－自治体施設を条例で変える』（2005年、公人社）、11頁より抜粋。

そこで本研究では、世田谷区内にある集会施設<sup>3</sup>のうち、身近な地域活動・交流の拠点となっている区民センター、地区会館、区民集会所（以下、「地域コミュニティ施設」という）

<sup>2</sup> 「自主管理」とは、施設の維持管理については、区が全面的に責任を持つが、運営管理は地域住民に委託し、一定のルールの下に地域住民に責任をもって、民主的に運営にあたり、またセンターを核に地域の意向にそって、色々なコミュニティ形成事業を主催するなど、地域自治の実践の場である。一方、「自主利用」とは、施設の維持管理と利用申込みは、全面的に区が責任を持つが、日常の管理即ち、清掃・その他は、施設の所在する地縁団体である町会・自治会に委託し、また利用者自身にも、労務の提供と、責任の所在を明確にするなど、利用条件の遵守を通じて自己規制を求めており、自主管理同様、地域自治実践の場である。

<sup>3</sup> 本区の「けやきネット」や「公共施設整備方針」（平成17年4月）によれば、集会施設には、区民センター、地区会館、区民集会所の他に、ホール提供機能に特化した区民会館を

の住民管理を主な研究対象とし、文献研究とともに、報告者が行ったヒアリング調査（図表 2）や各種統計データなどを可能な限り整理・分析を通じて、世田谷区における地域コミュニティ施設の住民管理の現状と課題について考察を行い、地域公共施設の住民管理の意義・可能性を確認した。

図表 2 ヒアリング調査及び調査項目

ヒア月日	ヒアリング対象者	所属	調査内容
2012年7月13日	S氏 T氏	本区・企画課	・公共施設白書の作成状況と基本的な考え方
2012年8月17日	K氏	本区・M総合支所 地域振興課・生涯施設係（電話）	・地区会館や区民集会所の管理運営の実態について
2012年9月12日	N氏	本区・Y総合支所 地域振興課・生涯施設係	・区民集会施設の管理運営の現状及び課題、利用について
2012年10月1日	G氏 T氏	本区・市民活動推進課 区民施設系	・けやきネットワークシステムの利用実態などについて
2013年1月16日	K氏	本区・M総合支所 地域振興課・生涯施設係	・区民利用施設の管理運営の実態について

### 1.3 「地域コミュニティ施設」の位置づけ及び性格

本区内にある公共施設の委託状況（図表 3, 4）をみると、2011年4月1日現在、総 965 施設のうち、外部委託をしている施設は 788 施設と、全体の 8 割以上を占めてある。そしてその内訳をみると、その多くは区民センターや地区会館、区民集会所などの集会施設であり、その 6 割以上が自治会をはじめ運営協議会、商店街等の住民団体をその委託先としている。

図表 3 世田谷区における公の施設の委託状況（2011年4月1日現在）

合計	直営施設	業務委託	指定管理者
965	177	602	186
割合(%)	18.3%	62.4%	19.3%
施設の種類	児童館、保育園、図書館など	公園、地区会館、区民集会所等	区民センター、区民会館等

出所：内部資料より筆者作成

図表 4 調査対象施設の設置数と割合、その委託先（2011年4月1日現在）

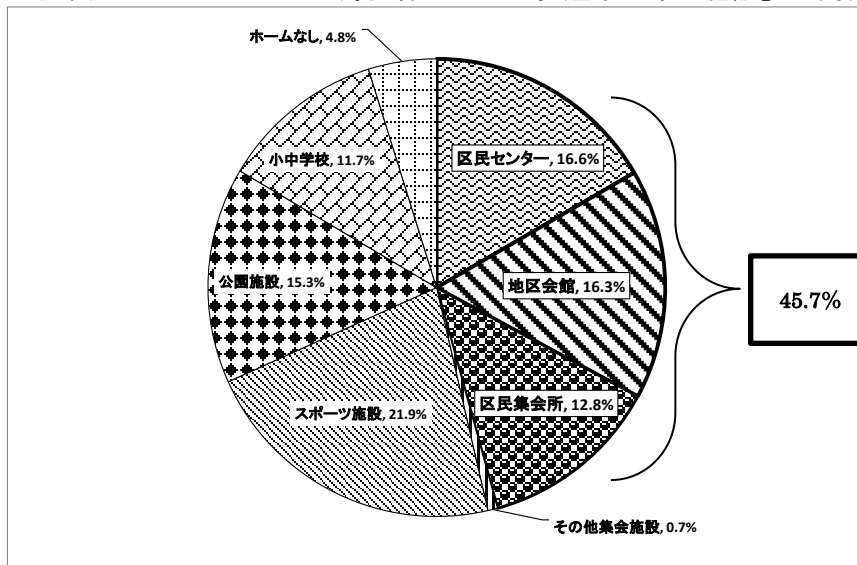
	行政(直営)	外郭団体	住民組織(自治会など)	民間企業	個人	総計
区民センター	0(0.0%)	0(0.0%)	12(100.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	12(100.0%)
地区会館	7(14.9%)	12(25.5%)	28(59.6%)	0(0.0%)	0(0.0%)	47(100.0%)
区民集会所	1(3.4%)	9(31.0%)	13(44.8%)	5(17.2%)	1(3.4%)	29(100.0%)
合計(平均割合)	8(9.1%)	21(23.9%)	53(60.2%)	5(5.7%)	1(1.1%)	88(100.0%)

出所：内部資料より筆者作成

また、図表 5 は本区のけやきネットに登録している利用者が推薦申込希望施設（＝ホームグラウンド）にしている施設の状況を示しているが、利用者の 45.7% が「抽選申込希望施設」として挙げている施設が区民センター、地区会館、区民集会所である。

はじめ、敬老会館、ふれあいの家などの高齢者集会所や世田谷文化生活情報センター、区民斎場などが挙げられる。

図表5 けやきネット登録団体による「抽選申込希望施設」の割合



出所：市民活動推進課『世田谷公共施設利用案内システムに関する基礎データ』（平成24年6月）、2頁より筆者作成。

このように、本研究が調査対象としている地域コミュニティ施設は、住民の身近にあって、日常よく利用される地域住民に密着した施設であり、その多くは地域住民組織が管理するものである。

この地域コミュニティ施設は、以下の図表6にも示されているように、地域の各種団体の会合や活動の場として、あるいは地域の行事やイベントの開催の場として、また日常の住民の交際の場としての利用を通じて、コミュニティの形成を図ろうとして設置された地域の公共施設である。

図表6 地域コミュニティ施設の設置目的とその法的根拠

施設名	根拠	設置目的
区民センター	区民センター条例・第1条	地域住民のコミュニティの形成を促進し、区民の福祉を増進
地区会館 (区民集会所)	地区会館条例・第1条	地域の文化的活動の場及び老人の憩いの場を提供することにより、区民が相互に交流と連携を深め、もって豊かな地域社会の形成に資する * 区民集会所は、地区会館条例に同様に設置目的を規定

ところが、地域コミュニティ施設は、同じく公共施設であっても、学校などの教育施設のように法律にもとづいて管理・運営の方針が固まっているのではなく、また、利用が義務付けられている施設でもないため、その利用層が多様で複雑である。そのため、地域コミュニティ施設の管理・運営に際しては、公平性や共通性もさることながら、多様で異質なニーズに対応できる柔軟な管理運営が求められる施設である。

さらに地域コミュニティ施設は、阪神淡路大震災や東日本大震災において明らかになったように、災害時の防災拠点としてもその役割が求められている。

以上のように、地域コミュニティ施設は、多様な住民層が自発的で多様なコミュニティ活動を行うための場として、何時でも、誰でも、どのような利用の仕方にも対応できる開放性と柔軟性が求められる施設である。そのため、行政の施設管理規定の枠から外し、住民の自由な裁量に従う管理形態としての、住民による自主管理が望ましい施設であると言えよう。

そこで、以下のように考察を進めたい。まず第二節では、地域コミュニティ施設の住民管理を理解するために、自治省（現総務省）によるコミュニティ施策について述べ、そして、そのなかでコミュニティ施設の住民管理がどのように位置づけられていたのかを検討する。続いて第三節で、公の施設の管理運営における住民管理の位置づけとその導入状況、及び特徴を検討した後、近年の公の施設の管理運営形態の動向を確認し、その具体化としての指定管理者制度導入とその意義について新しい公共の形成という観点から考察を行う。そののち、第四節では世田谷区における地域コミュニティ施設を参考事例としてその概要を整理したのち、その住民管理の現状と課題を検討する。

## 2. コミュニティづくりと「住民管理」

日本のコミュニティ政策は、1969年の自治省の広域市町村圏構想に基づき、全国的かつ大規模な市町村の再編が進められるもとの、地域問題解決の狭域的対応の必要性や住民の関心の高まりに呼応した形で提起された、国民生活審議会調査部課コミュニティ問題小委員会報告『コミュニティー生活の場における人間性の回復』（以下、国生審『コミュニティ』報告と表記）と以後の自治省のコミュニティ施策を軸として展開されてきた。

### 2.1 国生審『コミュニティ』報告と自治省のコミュニティ対策要綱

1969年9月に出された国生審『コミュニティ』報告は、都市化による従来の地域共同体（町内会など）の解体によって、個人や家族では解決できない問題が発生し、人間性の喪失状態がもたらされているとの認識に立ち、コミュニティの意義を再認識するとともに、その機能や必要性、コミュニティ形成の方策などについて幅広く提示している。とりわけ、本研究のテーマであるコミュニティ施設の住民管理については、「行政は、行政圏域の広域化のもとでコミュニティを地域生活の最少単位として位置づけ、その条件整備を行い、その管理運営は住民に委ねられるべき」（コミュニティ政策学会第3プロジェクト 2007:29）との考え方を示している。このような理念は、その後の国と自治体のコミュニティ施策の展開に大きな影響をもつことになった。

一方、国生審『コミュニティ』報告が出された1年後の1970年8月には、町内会などの崩壊を前提とし、この組織をコミュニティ形成の基盤とすることに消極的な位置づけをしていた当時の自治省から『コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）』が打ち出された。その趣旨は国生審『コミュニティ』報告と基本的に違わないが、自治省官僚がコミュニティ施策を認識し始めたのは、それよりはるか以前の、いわゆる「昭和の大合併」の時からである。すなわち、合併によって、「市町村の規模が大きくなったら、住民自治は十分ではない、近隣の地域社会の住民の自治が必要」という信念から、打ち出されたのが1969年の「広域市町村圏」構想<sup>4</sup>である。これは生活圏の階層構造を想定した上で、市町村の圏域を変えないまま、概ね10万人程度の「広域市町村圏」を設定したものである（横道 2008：8）。他方で、「行政体制の広域化の要請と推進とが地方自治を空洞化させるようなことのないようにするためにもコミュニティ組織が必要」という認識から要綱が策定された。つまり、自治省は、国生審『コミュニティ』報告とは別に、独自の政策体系の中で、しかも住民自治の空洞化阻止という目的で、コミュニティ施策を位置づけていた（コミュニティ政策学会第3プロジェクト 2007：34）。

この自治省のコミュニティ対策は、当初の1970年8月段階の案では、コミュニティ施設をはじめとした地域の条件整備はもっぱら行政が担い、その施設を利用してどのような事業や活動を行うかは、住民の自主性に期待していた（菊池美代志 1986；新川 2007；森岡 2008）。ところが、1971年4月に改めてまとめられた「対策要綱」では、「市町村は、モデル・コミュニティ地区を単位として、一つのコミュニティ組織又は各種のコミュニティ組織の連絡調整を図るための機構が適切に整備されるよう積極的な助言または援助を行う」（高寄 1979：128）といったハコモノ行政に止まらない、コミュニティ組織やその活動にも行政がコミットするという動きが現れてきた。

自治体のレベルにおいてもほぼ同じく、自治体によっては施設整備だけではなく活動費にまで補助を実施している団体もみられるようになり、それに伴ってさまざまなルートを通じて行政統制が地域住民組織に定着していくことになった（高寄 1979：128）。

ところが、その後、1971年版の対策要綱には行政主導的かつ画一的と受け取られかねない表現が含まれており、これが一部の自治体関係者やマスコミから反発と批判を招いたため、1972年版の「対策要綱」では、モデル・コミュニティ地区の担当者とのコミュニティ整備計画案<sup>5</sup>に関する意見交換を行うために設けられた「コミュニティ研究会」委員の意見

---

<sup>4</sup> 総務省は、2008年12月26日に、40年にわたって行われてきた広域行政圏の推進を取り止め、新しい広域行政の仕組みとして定住自立圏を推進していく（横道 2008：13-14）。

<sup>5</sup> コミュニティ整備計画を巡っては、どのような規模・場所・施設内容のコミュニティ施設を建設し、市町村でそれをどのように位置づけ、誰の管理・運営のもとでどのように機能を持たせるかなどが論点になっていた。一方、コミュニティ計画を巡っては、行政と住民がどのような関係のもとでコミュニティ整備計画を策定し、そこでコミュニティ組織をどのように位置づけ、市町村全体計画でその計画をどのように位置づけるか、などが論点となっていた（三浦 2008：159）。

を参考に、その部分の修正や削除が行われた（図表 7）。とりわけ、「行政が整備計画、住民が活動計画」という分担関係になっていたのを、「ふたつの計画を分離することの非現実性、住民の自主性の阻害、住民自身の計画づくりの可能性の狭小化」（三浦 2008 : 158）などが問題点として指摘され、その結果、1972 年版の対策要綱では、コミュニティ計画に一本化されることになった。

図表 7 自治省の「対策要綱」の修正・削除箇所の比較検討

1971 年度版	1972 年度版
「コミュニティの生活環境の整備と住民の自主的なコミュニティ活動のモデルをつくること」	「コミュニティの生活環境の整備と住民の自主的なコミュニティ活動の実態を明らかにすること」
「モデル・コミュニティ地区は、…おおむね小学校の通学区域程度の規模を基準とし」	「モデル・コミュニティ地区は、…市町村のコミュニティ地区に関する全体構想を念頭におきつつ、たとえば小学校の通学区域程度の規模を基準とし」
「市町村長はコミュニティ施設の整備を推進するためにコミュニティ整備計画を、モデル・コミュニティ地区の住民は自治的活動を推進するためにコミュニティ活動計画を、」	「コミュニティ計画」
「市町村は、…コミュニティ組織の連絡調整を図るための機構が適切に整備されるよう積極的な助言または援助を行う」	「モデル・コミュニティに関する組織」

## 2.2 コミュニティ研究会の『中間報告』『コミュニティ研究会報告』

その後、コミュニティ研究会は、1973 年 7 月 1 日にこれまでの活動を踏まえて『中間報告』を公表した。この報告では、生活環境の悪化や地域的連帯感の喪失といった問題が顕著に見られる大都市を主な対象とし、「住民参加を基盤にしてコミュニティに関する計画策定やコミュニティ活動の実践を行い、行政はコミュニティへの積極的関与を自制してコミュニティ施設の建設をはじめとする環境整備や条件整備に努める必要がある」（三浦 2008 : 160）との考え方を打ち出している。この理念のもとで、コミュニティ施設は本来的には住民の自主管理が望ましいがそうではない性質のものも存在し、それらを管理する場合に考えられる方式を複数提示している。加えて、この報告はコミュニティ施設の管理経費は住民負担が原則であるべきだが、実際には市町村負担もやむを得ないと言及している。

中間報告の公表後も、コミュニティ研究会は継続的に調査研究を進め、1977 年 3 月 20 日には『コミュニティ研究会報告』を公表するに至った。この報告では、「都市化がもたらした弊害によってコミュニティ問題への対応が求められてきたわけだが、そこでは人間の意識的側面においても環境整備の物理的側面においても住民参加を基調とする必要があり、行政が主に担うのはコミュニティ施設の建設をはじめとする環境整備や条件整備なのであって、コミュニティ形成と活動の主体はあくまでも地域住民である」（三浦 2008 : 161—

162) との認識を示し、「財政危機を理由にコミュニティ施設を直接管理から自主管理へと切り替えようと検討している市町村がみられるが、一度根付いた住民の依存心を転換させるのは困難であるゆえ、コミュニティセンターの意義を考えてあらかじめ明確な自主管理方針を打ち出し、そのための体制整備や市町村行政当局の支援措置を講じておくのが望ましい」(三浦 2008:162) と指摘している。

### 2.3 コミュニティ研究会の『大都市地域におけるコミュニティ形成』

その後も、コミュニティ研究会は、1983年8月には地方自治協会の協力のもとで『大都市地域におけるコミュニティ形成』という報告を公表した。中間報告や研究会報告ではコミュニティ問題の検討に際し、コミュニティ施設に関する計画策定や施設整備といった物的側面、およびコミュニティ組織の形成やコミュニティ活動の活性化といった人的側面のふたつが大きな柱だったが、この報告はむしろ後者が中心になっていた。これは、コミュニティ施設の整備がある程度進んだ大都市地域では、それらを利用してコミュニティ活動の活性化をいかにして図っていくべきかということが新たな検討課題になり、また、それに伴って行政の役割はどうあるべきかが検討課題になったことを意味している(三浦 2008:163)。この報告では、「コミュニティ施設に対するニーズが地区ごとに異なるのだからその画一的な設置基準は設けることは適当ではない」との前提に立ち、「施設の建設にあたっては既存の施設との関係を考慮に入れて、全額公費負担とする」(三浦 2008:163)ことを強調している。さらに、コミュニティ施設に関わっては、「住民による自主管理に近づけるのが望ましく、住民同士の交流が促進されるように開放的であることが要求される」(三浦 2008:163)と述べている。

これまで取り上げた自治省のコミュニティ対策に関わる三つの報告を比較してみると、コミュニティ施設は住民による自主管理が望ましいという方針を打ち出している点で共通している。しかし、コミュニティ施策における行政の役割については、『中間報告』や『コミュニティ研究会報告』がコミュニティ施設の建設をはじめとした環境整備や条件整備などを明示し、コミュニティへの積極的関与に警笛を鳴らしているのに対し、『大都市地域におけるコミュニティ形成』はそのような環境整備や条件整備に加えて、行政組織内部でコミュニティ形成という視点を定着させて従来の発想からの転換を図る必要性を謳っている点で異なっていた。

このようにコミュニティ施設の住民管理は、「行政は施設面での整備を中心とし、コミュニティの組織や活動は住民の「自主性」にゆだねる」という基本的考え方のもとで、昭和40代後半から始まった。こうして始まったコミュニティ施設の住民管理は、神戸市丸山コミュニティセンターや三鷹市大沢コミュニティセンターなどいくつかの地域における先導的試行の時期を経て、昭和50年代には量的拡大の時期に入り、全国の各地に普及を見た。



しかし、その普及拡大とともに、行政側のお仕着せの計画（高寄 1979；菊池 1987；コミュニティ政策学会第3プロジェクト 2007）から始まったコミュニティ行政をめぐっては、政府の補助金がらみで進められた官製型コミュニティ（高寄 1979：121）や施設整備の自己目的化（倉沢 1977：81）といった批判も噴出していた。

それにしても、コミュニティ施設が住民組織によって維持されるようになり、なかには施設の建設に企画段階から関与した地域もあるなど、施設の整備によって住民の活動が活発になっていった（森岡 2008：277）。さらに、当初はモデル・コミュニティ施策を受け入れた自治体のほとんどが相対的に人口の少ない市町村であったが、1980年代以降はやがて都市部にも広がり、大都市地域においても負担の多い活動である住民管理の試みが多く見られるようになった。1990年代以降は、協働やパートナーシップの考え方に由来する地域ガバナンスが唱えられるようになり、各々の創意工夫によって多様で個性のある管理の方法が開発され実践され、その評価も定着してきた。

### 3. コミュニティ施設の住民管理の特徴と課題

#### 3.1 コミュニティ施設の住民管理の位置づけ

現在、公の施設の管理運営は、大きく分けて二つの種類があり、施設の管理運営を行政職員が行う直営と行政が公共サービスとしてその提供の必要性を認識し、その直接の提供を民間団体に委託する民間委託である。そして民間委託の場合は、その管理を委託される側の民間団体に、民間事業者、公社・公団のような第3セクター、そして自治会・町会、運営協議会などの住民組織の3種類のものがあり、それぞれは業者委託、第3セクター委託、住民委託（住民管理）に分けられる（菊池 1998）。

そのうち住民委託、とりわけコミュニティ施設の住民（団体）による管理・運営の場合、以下の高寄（1979）が指摘するように、住民自治の観点からみると、地域住民の立場を生かし、その管理・運営に携わることで、コミュニティ施設を核とした地域コミュニティの育成のための活動につながるような効果を生むものとして、望ましい仕組みといえよう。

「地域生活サービスの提供とか、地域生活施設の管理のような市民が提供可能な分野については、住民委託・市民管理が原則であり、これが正論といえるであろう。…ことに市民意識とかコミュニティ意識の育成とかいっても、観念論ばかりでは本当の意味での意識はそだたないであろう。どうしても実践活動が必要である。そのような意味で、住民委託は文字どおりの訓練場としてのぞまれるのである。」（高寄 1979：168-169）

そういう意味で、コミュニティ施設の住民管理は、住民がサービスの主体として登場し、自ら管理の為の負担を負うことに同意する点で、住民が公共サービスの供給者として登場

しない業者委託や第3セクター委託とはそのあり方が異なる。そのため、これらを同列に扱うことはできない。

### 3.2 コミュニティ施設における外部委託の状況とその特徴

さて公の施設の運営事務における市区町村の委託実施施設の割合(図表8)をみると、2012年4月1日現在、公営住宅、水道施設、下水終末処理場など専門的な業務を行っている基盤施設では、民間企業にその管理運営を委託するケースが最も多く、競技場やスポーツセンターなど大規模な箱物施設では外郭団体で抱え込んでいるという構図が見えてくる。これに対し、コミュニティセンター、市民会館、公民館など文教施設では、6割以上の地方自治体が町内会・自治会など地縁住民組織にその管理運営を行わせている。

図表8 指定管理者制度導入施設の状況(市区町村)

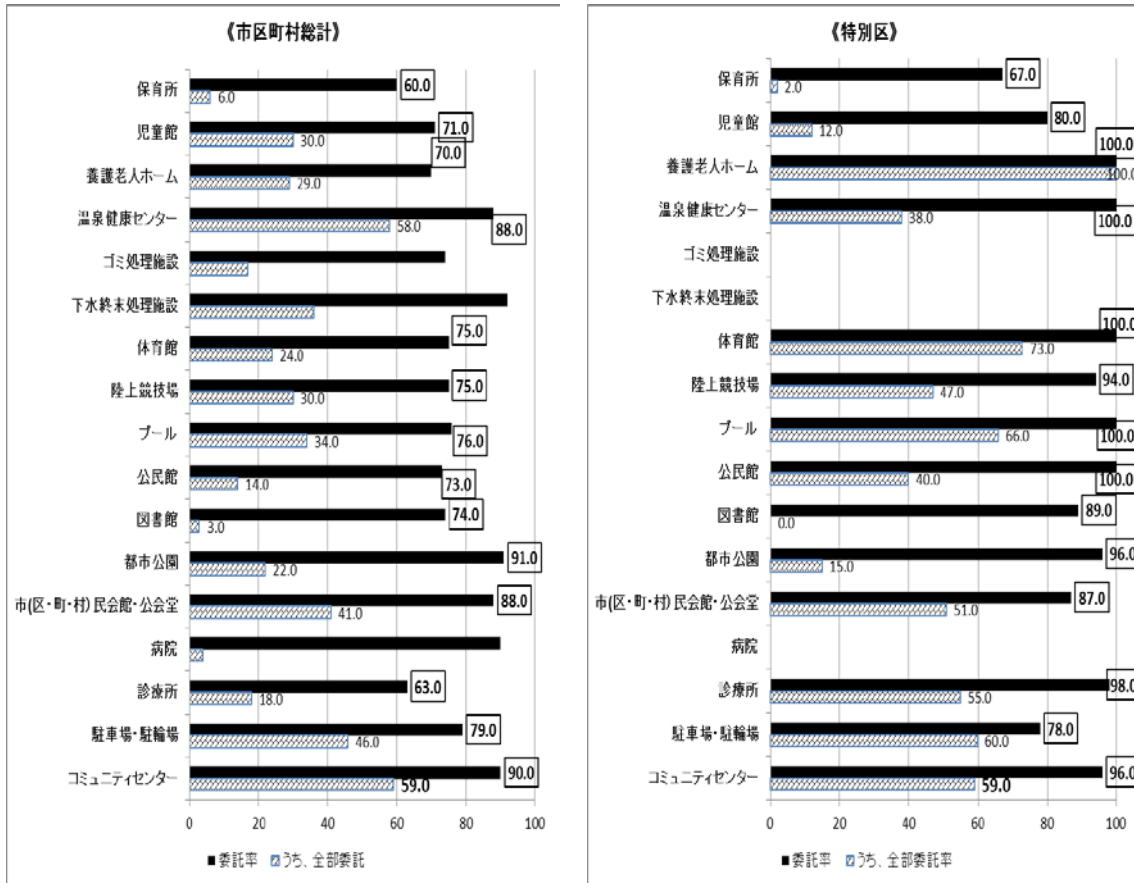
区分	1 株式会社	2 特例民法法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人等	3 地方公共団体	4 公共的団体	5 地縁による団体	6 特定非営利活動法人	7 1～6以外の団体	合計
1. レクリエーション・スポーツ施設	3,882(29.5%)	4,190(31.9%)	10(0.1%)	944(7.2%)	1,248(9.5%)	1,095(8.3%)	1,774(13.5%)	13,143(100.0%)
2. 産業振興施設	1,669(24.5%)	743(10.9%)	3(0.0%)	1,752(25.7%)	1,441(21.1%)	210(3.1%)	999(14.7%)	6,817(100.0%)
3. 基盤施設	2,945(20.5%)	5,646(12.1%)	1(0.0%)	786(5.5%)	2,372(16.5%)	116(0.8%)	2,507(17.4%)	14,373(100.0%)
4. 文教施設	985(7.4%)	1,618(12.1%)	1(0.0%)	749(5.6%)	<b>8,814(65.9%)</b>	499(3.7%)	718(5.4%)	13,384(100.0%)
5. 社会福祉施設	469(4.3%)	777(7.1%)	6(0.1%)	6,762(61.5%)	1,846(16.8%)	587(5.3%)	548(5.0%)	10,995(100.0%)
合計	9,950(16.9%)	12,974(22.1%)	21(0.0%)	10,993(18.7%)	15,721(26.8%)	2,507(4.3%)	6,546(11.1%)	58,712(100.0%)

出典：総務省自治行政局自治課『公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果』(平成24年11月)

注：指定管理者となった団体の種別の例は、3公共団体は地方公共団体、土地改良区など。4公共的団体は社会福祉法人、農業共同組合、森林組合、赤十字など 企業体、学校法人、医療法人など。5地縁による団体(例：自治会、町内会等)、6特定非営利活動法人(NPO法人)、71～6以外の団体(例：学校法人、医療法人、共同企業体等)

また、公の施設の内容の例は、以下のとおり。1レクリエーション・スポーツ施設(競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、スキー場、スポーツセンターなど)、2産業振興施設(展示場施設、見本市施設、開放型研究施設、産業交流センター、農産物直売所、観光案内施設)、3基盤施設(駐車場、駐輪場、公園、公営住宅、水道施設、下水終末処理場)、4文化施設(県民ホール、市民会館、文化会館、博物館、美術館、図書館、男女共同参画センター、コミュニティセンター、芸術劇場)、5社会福祉施設(病院、保育所、老人福祉センター、障がい者自立支援センター、リハビリテーションセンター、総合福祉センター、児童館)

図表9 市区町村における公の施設の委託率の実施状況



出典：総務省『市区町村における事務の外部委託の実施状況』（2004年3月25日）より筆者作成

また、やや古いデータではあるが、2003年4月1日現在、市区町村における施設ごとの委託率（図表9）を比較して見ると、委託率の高い施設としては、下水終末処理施設92%、都市公園91%、病院及びコミュニティセンターで90%、温泉健康センター及び市(区・町・村)民会館・公会堂で88%などとなっている。逆に、委託実施施設の比率が低いものとしては、保育所60%、診療所63%などとなっている。

一方、施設の管理運営業務の委託適用範囲をみると、全部委託<sup>6</sup>の比率が高い施設としては、コミュニティセンター59%、温泉健康センター58%、駐車場・駐輪場46%などとなっている。逆に全部委託の比率が低い施設としては、図書館3%、病院4%、保育所6%などとなっている。

<sup>6</sup>公の施設の管理形態は、施設のハード面の管理を委託する場合（例えば、施設本体の維持・開閉・清掃・夜間見回り、及び機会の操作・点検など）と施設のソフト面の運営を委託する場合（例えば、各種事業の実施、利用者への各種サービスの提供、利用者の受付・監督等）に分かれる。そしてハードとソフトのすべてを委託する「全部委託」から、その一部を委託するに過ぎない「一部委託」までいくつかの段階が想定される。さらに、「一部委託」といっても、施設の管理を特定の時間帯に限って、例えば夜間のみ、休日のみ委託したり、特定のスペースやフロアにきって管理を委託したりする場合もある。また、図書貸出サービスだけを住民に委託するような、運営面の一部委託もある。

これに対して、特別区の状況をみると、施設の管理運営業務における委託率が高い施設としては、養護老人ホーム及び温泉健康センター・体育館・プール・公民館で100%、診療所98%、都市公園及びコミュニティセンターで96%、陸上競技場94%となっており、逆に委託率の低い施設としては図書館0%、保育所2%などとなっている。一方、管理運営業務の委託適用範囲をみると、全部委託の比率が高い施設としては、養護老人ホーム100%を除くと、体育館73%、プール66%、駐車場・駐輪場60%、コミュニティセンター59%、区民会館・公会堂51%などとなっている。逆に、全部委託の比率が低い施設としては、図書館0%、保育所2%などとなっている。

以上のことから、施設全般にわたり市区町村総計に比べて特別区の委託実施施設の比率は高い傾向にあり、同じ類の施設であっても、地域ごとに委託の進捗や業務の委託適用範囲が異なっていることが分かる。

特に、本研究が対象としている、コミュニティセンター、市(区町村)民会館・公会堂などのコミュニティ施設では、外部委託が8割から9割以上の施設で行われており、5割以上の施設において全部委託を実施している。

図表 10 外部委託のメリット

委託割合の高い施設	下水終末処理施設	都市公園	病院	コミュニティセンター	市(区)民会館・公会堂
(1)人件費の節減など経費の効率化	62%①	77%①	77%①	74%①	69%①
(2)専門性などを生かしたサービスの実施	53%②	(29%④)	52%②	(16%④)	43%③
(3)緊急時、時間外、休日などの対応	43%③	31%③	31%③	52%②	46%②
(4)宿院小負担軽減	(25%④)	43%②	(24%④)	32%③	(32%④)

委託割合の低い施設	保育所	診療所	養護老人ホーム	児童館	公民館
(1)人件費の節減など経費の効率化	62%①	50%②	63%①	63%①	69%①
(2)専門性などを生かしたサービスの実施	43%②	54%①	55%②	39%②	(30%④)
(3)緊急時、時間外、休日などの対応	38%③	29%③	31%③	36%③	52%②
(4)宿院小負担軽減	(37%④)	(19%⑤)	(25%④)	(31%④)	42%③

出所：三野靖（2005），13頁より抜粋。

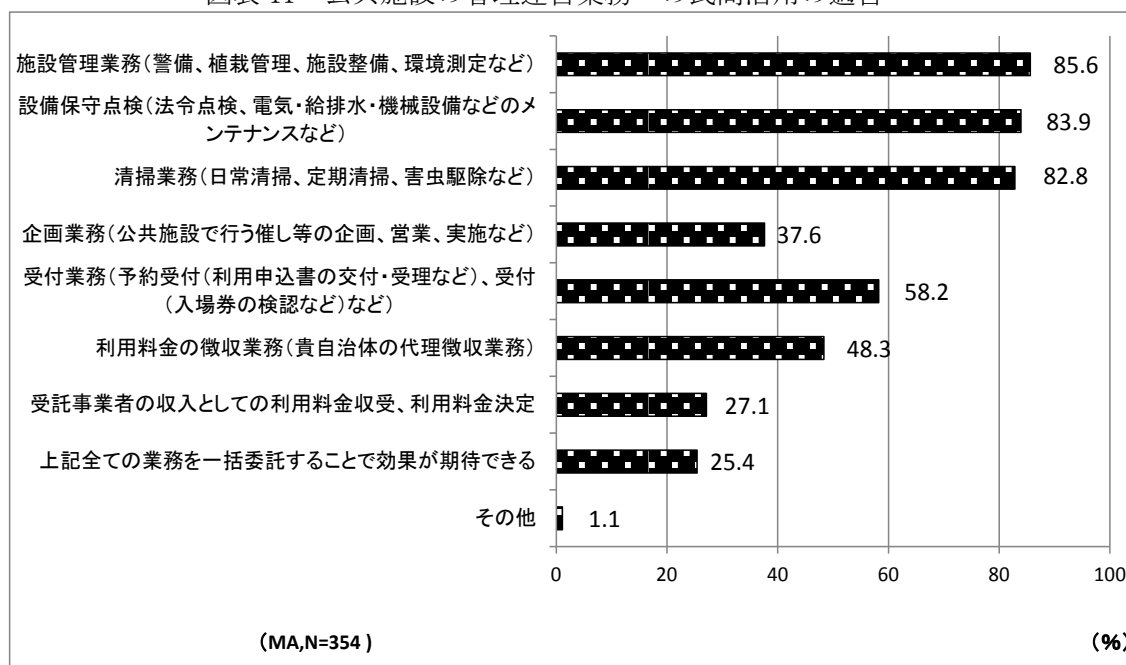
また、外部委託によるメリットとしては、図表10が示しているように、外部委託の割合の高い下水道終末処理施設や都市公園では、「人件費の節減等経費の効率化」が最も多く、次いで「専門性を生かしたサービスの実施」や「職員の負担の軽減」が挙げられている。

一方、コミュニティセンターや市民会館などのコミュニティ施設における外部委託のメリットとしては、「人件費の節減等経費の効率化」といった施設の効率的な運営の側面が共通してあげられているが、「緊急時、時間外、休日等の対応」といった自治体内部の勤務体制面からの側面も大きな要因となっているのが特徴である。

これに対して、外部委託の割合が低い保育所や養護老人ホームでは「人件費の節減等経費の効率化」が最も多く、次いで「専門性を生かしたサービスの実施」が挙げられる。

これらの施設に次いで外部委託の割合の低い児童館、公民館<sup>7</sup>においても「人件費の節減等経費の効率化」が最も多いメリットとして挙げられているが、「緊急時、時間外、休日等の対応」も多く挙げられているのが特徴である。

図表 11 公共施設の管理運營業務への民間活用の適否



出典：富士総合研究所「公共施設の管理運營業務における民間活用に関するアンケート調査」(2004)より筆者作成

さらに、富士総合研究所が、2003年2月から6月13日にわたって、47都道府県、東京23区、全国677すべての市の行財政改革担当課を対象に行った「公共施設の管理運營業務における民間活用に関するアンケート調査」(回収率48.7%) (図表11)によると、公共施設の管理運營業務で民間活用を積極的に導入している分野は、清掃、整備保守点検、施設管理業務など施設のメンテナンスで、これには民間企業の高度で最新の専門的な知識や機能、設備などを確保するためとの行政側の事情があると推察される。一方、料金收受・利

<sup>7</sup>公民館や、図書館などの生涯学習施設における外部委託の率が低い理由としては、社会教育法における館長や学芸員の必置規定、地方教育行政の組織及び運営に関する法律における教育委員会による任命規定など制度上の制約が大きな要因として指摘される(三野2006:235-237)。

用料金額の決定、企画業務など、公共施設の運営といったソフトの分野については、消極的な傾向が見受けられる。

特に、施設の住民管理において中心となっている業務は、清掃やカギの開け閉じ、受付業務等の簡単な業務がほとんどであるのが実態である。その理由としては、次の3.3においても指摘されるように、住民(団体)側の管理能力面での不安だけでなく、利用者間の平等利用の取扱い、公的責任分担の拡大に伴う責任の問題などが挙げられよう。

このように、公の施設における外部委託の進捗は、当該施設の性格、業務の内容、地域の事情などと深く関わっているといえる。

### 3.3 コミュニティ施設の住民管理のメリットと課題

こうした特徴をもつコミュニティ施設の住民管理は、図表12が示しているように、住民にとっても行政にとっても得られるメリットは多様である。

図表12 住民委託による住民と行政にとってのメリット

住民側	行政側
<ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティ活動のための地域施設の利用の増加と、それに伴う住民同士の交流の拡大と住民活動の地域的集積</li> <li>・管理運営を巡る市民的訓練の機会と新しい連帯の形成</li> <li>・受益と負担の意識の明確化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経費の節減と管理事務の簡素化</li> <li>・従来の縦割り行政に対して、コミュニティ施設を中心とした行政関連付けが高まり、行政内部の刺激の増加による行政の活性化</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政管理の硬直性から開放され、住民による柔軟な管理ができる。その結果、施設の利用率や稼働率が高まり、さらに住民の利用の仕方が丁寧になって施設・備品が長持ちするなどの公共財産の有効利用につながる。</li> <li>・参加行政が本格的に展開される結果、住民と行政の距離の短縮が図られる。</li> </ul>	

出典：菊池（1979）と菊池（1998）により筆者作成。

しかし、住民委託による管理の課題も無視してはならないであろう。

第一が、住民委託の対象と範囲である。コストの面から考えれば、住民委託は広がれば広がるほどよいともいえるが、これには業務に精通した職員による管理運営といった専門性や責任性の担保の点から自ずと限界がある。例えば、児童公園の管理に造園技師などの専門家は不要であり、規模から見てもスケールメリットはなく、直営は非効率的である。

第二が、住民団体の管理・受託能力の問題である。

例えば、老人いこいの家や、児童公園になると、すべて住民委託してもそれほど問題はないと考えられる。しかし、コミュニティセンターなどの大規模な施設を地域（住民）に委託するとなると、住民団体側の管理能力や受け入れ団体の構成、さらには施設利用に伴う公平性の問題などが発生してくる。特に、安全管理とそれに伴う管理責任の問題で住民委託は自ずと限界をもつ。したがって、管理の中核（館長とか会計事務、利用者の決定な

ど)は自治体が分担し、他の部分を住民団体が分担するといった機能的な分担方式がとられる場合が多い。

第三は、施設の利用・管理が特定団体化することをどう防ぐかをめぐる問題で、受託団体・住民管理グループが固定・特定化され、市民的管理としての活力と創造性が失われてしまう恐れがある。特に、受託団体・住民層は多くの場合、旧住民層の地元名望家であったり、利害機能集団としてかなり地域行政に影響力を持っていたりするものが通例である。住民委託に伴って発生するこのような事実上の権限こそ、住民委託方式の‘アキレス腱’といえる。この点について、世田谷区地区会館の利用現況などの実態調査を行った玉野(1987)は、次のように語っている。

「管理人を中心とした旧住民層の好意を背景として、新住民層は負担を免除され、区は人員を削減できるが、各社会層間での相互交流は進まず、コミュニティ施策の理念はいつさい達成されないという複雑な状況があると言ってよいだろう。」(玉野 1987: 70)

第四は、住民委託は、委託内容が物的な製品を求めるのではなく、サービス関係であるだけに履行の確認が不十分となりやすい。しかし、この点は指導を強めるにしても住民団体側の自主性・主体性に期待せざるを得ないであろう。

## 4. 公共サービスの外部化の流れとコミュニティ施設の住民管理の意義

### 4.1 公共サービスの外部化と指定管理者制度の創設

さて、第二次世界大戦後、いわゆる福祉国家を実現する過程において公共サービスとは行政機関が提供するサービス(=行政サービス)のことであるという構図が成立し、先頃まで続いてきたことは論を待たない。

しかし、「成長の限界」や「オイルショック」に象徴されるように、1970年代に入っては、それまで高度経済成長に支えられてきた順調な伸びを示していた税収がマイナスに転じるようになった。それに伴い、行政の提供するサービスも縮小を迫られ、行政サービスの外部委託が真剣に検討・実施されるようになった。ただし、税収がマイナスに転じたからといって、必ずしも行政の提供するサービスが縮小されたわけではなかった。むしろ当時は大規模にサービスを提供するだけの能力が民間事業者にはなく、市場による提供が困難という状況のもとにあった。

ところが、バブル崩壊後は、従前同様のサービスを提供するのは困難となったことに加えて、行政の提供しているサービスそれ自体に対しても厳しい批判が向けられるようになった。それに伴い、自治体の業務見直しが本格化し、行政評価の取り組みも事務改善、経費削減のツールとして認識されるようになった。そして行政評価が進むにつれ、直接に経費削減に結びつく一般的な外部委託に止まらず、事業執行における質の向上を前提としな

がら、経費削減を図る新たな事業手法<参考資料 1 >が多くの自治体で試みられるようになった(南学 2008 : 11)。

特に、1990 年代後半以降は、厳しい財政状況などにより公共サービスに占める行政サービスそれ自体の範囲が縮小するという傾向が顕著になっていた。このような公共サービスに占める行政サービスの比重の低下は、近年の介護保険制度における民間事業者によるサービス提供に見られるように、公共サービス提供に占める民間部門の比重の増加を意味している。この背景には、民間事業者が従来とは異なり、公共サービスを提供する能力を有することとなったことがある(東京市町村自治調査会 2009)。

こうした流れの中で、2002 年 7 月、総合規制改革会議により「中間とりまとめ ― 経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革 ―」が打ち出され、次のような基本的な認識が示された。

「公共サービスの提供については、政府部門が企画立案から事業の実施に至るまでのすべての段階を行う体制になっている分野が多いが、必ずしもそのようなすべての段階での主体である必要はない。成熟した社会の多様化するニーズに対応した公共サービス実現のために、多様な主体と、民営化、民間委託、PFI 等の多様な手法とを活用することが、今後の政府部門の在り方として求められる。」

そして、こうした認識に立ってその具体策の一つとして、「公の施設」の受託管理者の拡大が検討課題となり、次のような提言がなされた。

「地方自治法では、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設を‘公の施設’と規定し、その‘管理’の主体を地方公共団体及び地方公共団体出資の法人(第三セクター)等に制限している。しなしながら、地方自治法は、条例で公の施設の管理に関する事項を定めることを規定しているため、条例等により、管理受託者の管理に関する事項が実質的に規定していれば、管理受託者の範囲を制限することは理由がない。より効率的な公共サービスを提供するためには、その提供方法の多様化を図ることが必要であり、「公の施設」の管理の担い手を、民間事業者等多様な主体に拡大すべきである。」

このような経済界からの提言などを受けて、2003 年 6 月の地方自治法の一部改正<参考資料 2>により指定管理者制度が創設されるに至った。



## 4.2 指定管理者制度の特徴と制度導入上の課題

指定管理者制度の導入により、従来の管理委託制度のもとに自治体、自治体出資法人、公共的団体に限られていた公の施設の管理は、民間事業者などを含む「法人その他団体」に委託できるようになった。ただし、この制度による民間への管理委託は、正確には公の施設の管理権限を指定管理者に委任するもので、その指定は行政処分にあたる。また、民法上の業務委託や管理委託とは異なり、契約行為ではないため、地方自治法の適用を受けない。さらに、指定管理者の指定は、議会の議決事項となっており、条例に定めるところにより、指定管理者に使用許可権限を付与することができる。

こうした従来の管理委託制度と指定管理者制度との違いをまとめたものが、次の図表 13 である。

図表 13 管理委託制度と指定管理者制度の比較

	管理委託制度(改正前)	指定管理者制度(改正後)
設置主体	地方公共団体	地方公共団体
管理運営主体	管理受託者 1. 地方公共団体の出資法人のうち一定要件を満たすもの 2. 公共団体(土地改良区等) 3. 公共的団体(農協、生協、自治会、NPO等)に限定	指定管理者 法律上特段の制限なし 株式会社等の民間事業者も指定できる
市と管理受託者・指定管理者との関係	公の施設の設置管理条例の規定を根拠とする公法上の契約に基づき、公の施設に関する管理を管理受託者に「委託」するもの	「指定」という行政処分に基づき、公の施設に関する管理権限を指定管理者に「委任」するもの
管理権限	地方公共団体の長 管理受託者は、地方公共団体の管理権限の下で、委託契約に基づき具体的な管理の事務・事業について執行する。	指定管理者 地方公共団体が条例で定める業務の範囲に限る。 一各地方公共団体の判断による ・施設、設備の維持管理 ・施設の使用許可等  * 法令で庁の権限とされているものを除く ・使用料の強制徴収 ・不服申立てに対する決定 ・行政財産の目的外使用許可など
委託・指定の手続	・施設の設置管理条例を制定 管理受託者名を明記 ・委託契約を締結	・施設の設置管理条例を制定 「条例の手続」「業務の範囲」「管理の基準」を明記 ・指定に関する議会の議決 「指定管理者名」「指定の期間」 ・協定を締結
委託・指定先の選定方法	・管理委託できる団体であれば、選定方法の制限はない。その施設の管理受託者となるために設置された出資法人や公共的団体に委託しているもの	・原則として複数の事業者から選定する。

出典：名古屋市 HP より抜粋

この指定管理者制度の導入により、民間営利事業者にまで管理者の範囲が拡大された。このことにより、公の施設の利用において平等性・公平性が向上したとの指摘がある（検

森 2007 : 240)。これは、協定等による指定管理者への公平な利用の義務付けにより、既得権化している利用や不正な申込が排除されるからであろう。

しかし、指定管理者制度の導入を巡っては、以下のような諸課題も指摘されている。

まず、指定管理者制度の導入は公の施設の管理・運営の担い手を行政外部の主体に広げるが、行政の経費削減という要素が指定管理者制度導入の一つの目的である民間の活力やノウハウ活用という要素を凌駕しているという現状が挙げられよう。すなわち、自治体の財政負担の軽減が前面に強く出てしまうと、民間事業者の利潤追求という本音の目的との対立関係が生ずることになりかねない。すると、双方ともいつの間にか「利用者への多様で満足の高いサービスの提供」や「多様化する住民ニーズへの効果的で効率的な対応」という指定管理者制度導入のもう一つの目的がどこかへいってしまい、結局、行政も民間事業者もコスト論に終始した制度運用になってしまうおそれがある。そのため、結局のところ制度本来のもくろみとは違って、民間事業者が参入できる部分は限られ、行政の守備範囲での管理運営主体の変更に終わる可能性さえある（三野 2005 : 141-142）。

第二に、指定管理者制度では、従来の管理委託とは異なり、その選定における競争が原則的に想定されている。ところが、現状では最初の委託期間を終え2回目以降の指定が行われているところも多い。例えば、図表 14 から従前の管理受託者・指定管理者が引き続き指定管理者となった施設数をみると、同一事業者を再び指定している施設数は全体の7割強にも上っており、そのうち、公募を経ず、特定で選定された施設は5割近くもなっている。

図表 14 従前の管理受託者・指定管理者が引き続き指定管理者となった施設数  
(単位：施設、%)

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
従前の管理受託者・指定管理者が引き続き指定管理者となった施設数(A) (A/C%)	5,635 (79.1%)	5,080 (66.5%)	47,183 (80.4%)	57,898 (78.8%)
うち従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定(B) (B/C%)	2,328 (32.7%)	2,093 (27.4%)	31,397 (53.5%)	35,818 (48.7%)
指定管理者制度導入施設数(C)	7,123 (-)	7,641 (-)	58,712 (-)	73,476 (-)

出典：総務省自治行政局行政経営支援室「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」(平成 24 年 11 月)

これは、従前の受託者が、競争を経ることなく、管理受託者もしくは指定管理者になり得るという問題であり、仮に施設の設置目的に適う利用の優先等の特例の配慮が求められる場合、公募せずに選定される指定管理者が適切に管理できるかとも関わる問題であろう

(荒木 2012: 27)。ちなみに、世田谷区の場合、図表 3 で見たように、2011 年 4 月現在、公の施設の管理権限を指定管理者に委任する施設は 186 箇所、そのうち 119 施設 (64%) では公募によらずに選定している。そして世田谷区「指定管理者制度運用に係る指針」(平成 21 年 12 月) をみると、公募としない場合の「特別の事情」として、「施設を設置目的を達成するために、団体の専門性や地域との連帯などを考慮する場合」や「高齢者や障がい者等の雇用、地域労働力の活用や地域貢献等を考慮する場合」が挙げられている。

第三に、業務の継続性・専門性の確保の観点から、現在、従事している職員の雇用継続の問題や、新規採用職員などの地元優先が許されるかどうかに関わる問題である(荒木 2012: 28)。世田谷区では、指定管理者制度導入以前から、地区会館や区民センター等の地域の身近な施設において、そこで働く障がい者・高齢者・中高齢層の女性の区民を雇用し、彼らの自立支援や地域における彼らとの協働関係につながっていくような使い方を図ってきたが、指定管理者制度導入後も、新規採用の一定割合を彼らによって占められるようにしている。自治体の社会的責任という観点から、今後もこのような障がい者・高齢者・中高齢層の女性の雇用を通じた地域参加や雇用政策としての指定管理者制度の活用は求められよう。

第四に、評価に関わって、指定管理者が提出する事業報告書のほか、施設の利用者数や利用率、利用者アンケートなどを把握し、運用上、特段の問題が生じていないかを確認するにとどまるケースが多いのが現状である(財団法人地方自治総合研究所 2008: 36)。

こうした中、横浜市における第三者評価や千代田区における専門家による経営財務及び労働環境に関するモニタリングの実施などの取り組みも見られる。今後は、行政が指定管理者をモニタリングするだけでなく、住民委員の参画による指定管理者制度運用モニタリングなど、住民がモニタリングの主体となって、行政と指定管理者の双方をチェックし、改善を求めていくことが求められよう。

その他に、管理権限(使用許可権限)の問題もある。例えば、使用許可権限のうち、施設の不許可、利用制限・中止、退去命令などの利用者に不利益な権限まで市民団体や地域の住民組織に付与するか否かは慎重に考える必要があろう。なぜなら、自ら区民である NPO・住民組織(=指定管理者)が、区民(=利用者)の権利を制限するという構図になるからであろう。

### 4.3 コミュニティ施設への指定管理者制度導入の意義

最後に、「新しい公共」の形成という視点から、コミュニティ施設への指定管理者制度導入の意義について整理しておく。

住民の価値観や生活様式の多様化に伴い、公共サービスに求められるニーズも多様化している今日、これまで行政が中心となって一方向的で画一的な公共サービスの提供では多様化する住民のニーズに十分に答えることができなくなる場合が多くなってきた。そのため、公共サービスの提供においては、行政だけでなく、民間事業者との連携や NPO 法人、

自治体の外郭団体、市民との協働により多様化する公共サービスに対応し、かつサービスの質を向上させることが期待されるようになった。

これに対して、総務省の「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（2005年3月）では、地方行政推進のためのキャッチフレーズとして「新しい公共空間の形成」を掲げられ、「これまで行政が主体として提供してきた公共サービスについても、今後は、地域において住民団体をはじめNPOや企業などの多様な主体が提供する多元的な仕組みを整えていく」ことが求められている。

すでに、日本においてはNPO法が制定され、市民が自ら公共を担う「新しい公共」が実現しつつあり、多くの市民活動団体が、従来行政が担ってきた活動を積極的に担っている。また、地域社会を支える市民の自主的・自治的活動の重要性も一層増している。すなわち、「行政から市民へ」という地域への分権（エンパワメント）が求められているのである（さいたま市コミュニティ関連施設検討会議 2006）。

しかし、行政サービスの民営化・外部化によって新しい公共空間が自動的に形成されるものではない。例えば、コミュニティ施設の管理運営において指定管理者制度が導入されたからといって、そこに新しい空間が自ずと形成されるというものではない。それは、施設間の利用形態や利用者負担のアンバランス、設置経緯等のネガティブな部分も含めて、地域特有の事情などが施設の管理運営のあり方に影響を及ぼしているからである。したがって、公共空間の形成の成否は、逼迫する財政事情にとってコストの削減を図らなければならない行政側の都合などではなく、むしろ各地域社会に居住する住民の間でどんな市民的討議が生まれたかにかかっていると見えよう。例えば、世田谷区の東玉川地区会館ふれあいルームの場合、その準備や立ち上げの時から、これまで使っていた団体と新たな利用希望者間の調整や活動内容、管理方法などの諸課題を地域全体で受け止め解決していたという造成時の取り組みが、「ふれあいルームを地域の中で広く知らせる存在とさせ、区が管理する公共施設の部屋から、地域が愛着を感じる『場』に変身していくことになった（東玉川ふれあいルーム運営委員会 2009：239）」との肯定的な評価につながっていた。

その意味で、地域コミュニティ施設への指定管理者制度の導入は、地域コミュニティの核となるべきコミュニティ施設を行政の領域から市民の領域に取り戻すきっかけになる。すなわち、指定管理者制度の導入は、施設の維持管理・運営に地域活動に携わる者や、地域活動の支援に対し十分な知識や経験を有する者あるいは団体のノウハウを活用することで、住民サービス提供施策としての公の施設の存在意義を住民自身が改めて認識するきっかけになり、新たな公共サービスが提供されるものと期待される。これによって、行政にとってはコストの削減となるだけでなく、管理運営への住民参加の過程の中で、住民による自主管理を行うための「学習・経験」が蓄積される可能性が生み出されるのではないかと思われる。

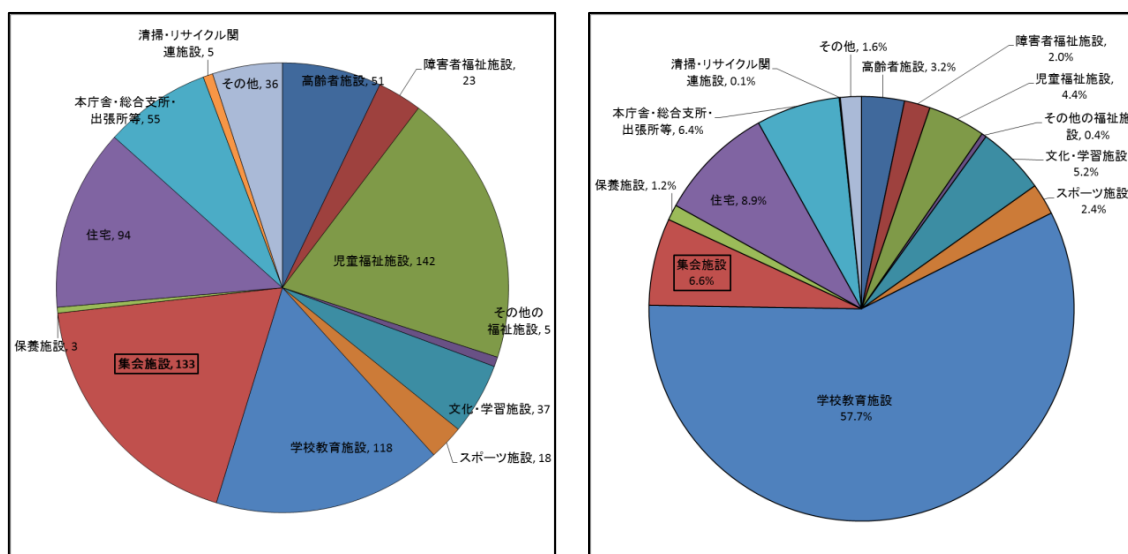
## 5. 世田谷区における地域コミュニティ施設の住民管理の現状と課題

### 5.1 集会施設の現状と施設の体系化

図表 15 が示しているように、2004 年 1 月現在、世田谷区が保有・管理している公共施設には地区会館・小学校・中学校・美術館など様々な用途や規模の建物があり、その数は 720 施設と、総延べ面積は 100 万㎡以上にも達する。

そのうち、区民会館、区民センター、地区会館など集会施設の場合、その延べ面積は全体の 1 割にも満たないが、その設置数は 133 箇所と、児童福祉施設に次いで最も多い。

図表 15 世田谷区の公共施設と集会施設の現状



出典：世田谷区「公共施設整備方針の概要」（平成 17 年 4 月）より筆者作成

集会施設として位置付けられている施設<図表 5-1><sup>8</sup>には、その機能及び役割の面から見ると、ホール機能を中心とする区民会館、地域活動の拠点施設となる区民センター、より地域に密着した施設として地区会館、区民集会所が整備されている。他に、高齢者の集会・交流の施設として、敬老会館、老人会館、ふじみ荘などがある。

さらに施設の位置づけ、性格付けを見ると、当区では、全区的な施設としての区民会館があり、地域施設としての区民センターが置かれている。そして身近な施設として地区会館があり、地区の補完施設としての区民集会所が整備されているように見受けられる<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> <図表 5-1>から<図表 5-16>までの資料については、《巻末資料 1》としてまとめている。

<sup>9</sup> 『世田谷区会議録検索システム』（2004 年 11 月 定例会）、検索語‘区民利用施設の配置のあり方’

このように施設の配置のあり方が検討され始まったのは、1979年6月の施設有効利用プロジェクトチーム「世田谷区区民利用施設の整備と有効利用方針」によるもので、その基本となる考え方は、以下のとおりである。

- ・「施設は、単なる平均的配置や画一的な施設内容をさげ、日常生活圏に、周囲の環境や住民構成など、立地条件、地域特性に応じて地域環境に応じて地域環境の向上に資するよう整備する。」
- ・「用地や施設の効率的利用、管理運営の適正化等の観点から、利用者を限定せず、幅広く利用できる多目的施設を整備する」
- ・「区の施設は、区民の自主連携活動を醸成する核として、区民相互の交流を実質的に保障してゆく。施設の建設、既存施設の改善にあたっては、計画の段階から住民の参加を求め、管理運営についても住民の自主管理を積極的に育成する。」等としている。

そしてこの考え方に基づいて施設の体系化、専用目的施設の活用、施設の複合化、管理運営の改善などが図れることになり、以後、施設の整備や管理において区の基本的な考え方として継承されていくことになった。

## 5.2 コミュニティ施設の住民管理の始まりと管理方式の多様化

### 5.2.1 地域行政の推進とコミュニティ施設における住民管理概念の登場

世田谷区は、1978年から1979年かけて「世田谷区基本構想・基本計画」を策定し、1980年からはその実践の時代に入った。この基本計画を実現するうえでは、基幹的な行政サービスを提供できる総合性を持つとともに、地域の特色や個性を生かした協働のまちづくりのための、区民の生活圏となる「地区・地域」を重視した「地域行政」の推進が重要な施策として位置づけられていた。

そして1980年2月には、区は、地域行政のあり方を検討し推進する組織として、地域行政検討プロジェクトチーム<sup>10</sup>を発足し、利便性、現地性、総合性、参加性、効率性の観点から、地域行政の現状や問題について検討を経て、『地域行政検討プロジェクトチーム報告書』（昭和56年3月）としてまとめている。

その際、検討プロジェクトチームは、地域行政を推進する課題の一つにコミュニティづくりを挙げ、既述の施設有効利用プロジェクトチームの提案等を踏まえながら、コミュニティ施設の整備や管理運営の形態などを多方面にわたって検討を行い、コミュニティづくりにあたっての基本的考え方を、次のようにまとめている。

---

<sup>10</sup> 同プロジェクトチームは、「地域行政制度」、「コミュニティ・区民参加」、「窓口サービス」の3部会から構成される。

### ① コミュニティづくりの主体は住民

「コミュニティづくりの主体はあくまでも住民であり、行政が主導するものであってはならない。(中略) コミュニティづくりは全区的に画一化、同質化されたものであってはならない。地域ごとに、それぞれのまちの特性やそこに住む人々の個性が活かされて形成されていくものである」

### ② コミュニティづくりにおける行政の役割

「コミュニティづくりにおける行政の基本的な役割は、コミュニティ活動が活発に行われるような背景となる条件整備であり、(中略) 住民がもっているコミュニティづくりへの潜在的エネルギーを引き出すような側面援助であって、活動の自主性や主体性を損なうような過剰関与になってはならない」

### ③ 施設づくり、施設管理の考え方

「コミュニティ施設は、地域住民や団体の相互の交流の場であって、それ自体がコミュニティづくりに欠かせないものである。と同時に、それは多方面の関係団体や地域住民が、その建設にあたっては計画段階から参画し、その管理にあたっては自分たちが共同し、自主的に行うことによりコミュニティづくりを促進していく機能をもつ。そして、計画段階からの地域住民や団体の参加がそのまま自主管理まで発展していくことが望ましい」

これは、本稿の第2節で検討したように、「行政は施設面での条件整備を中心とし、コミュニティの組織や活動は住民の自主性にゆだねる」といった旧自治省の基本的考え方とも軌を一にするように思われる。

以後、この基本的な考え方にに基づき、地域行政を推進していくためのコミュニティ施策として、参加交流の場としての施設づくりや、施設管理への地域住民や団体の参加がより進められるようになった。

一方、1980年5月には、世田谷区都市美委員会が発足され、公共施設建設について都市美と景観行政の観点から以下のような諮問がなされた。

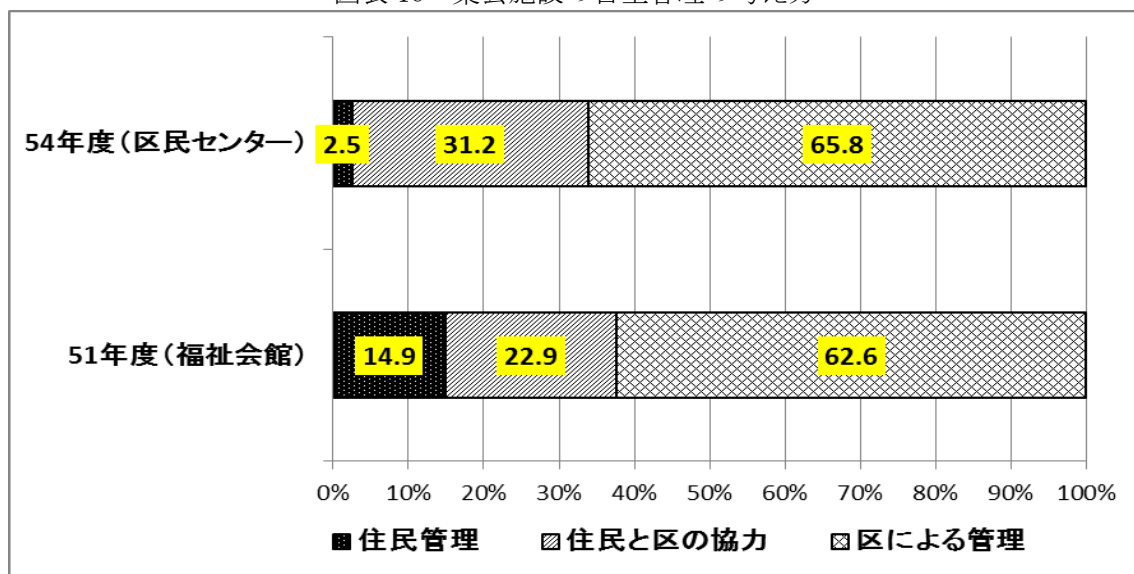
「施設整備だけではなく、コミュニティセンターや公園、緑道などの公共施設やオープンスペースについて、その建物の出入口・フェンス・植栽等の表層のデザインに工夫をこらして、ハードな側面をコミュニティ化し、施設にコミュニティ風情を漂わせ、住民が利用しやすい雰囲気と都市景観の向上に積極的な役割を果たすことが求められる」(世田谷区都市美委員会, 1981)。

いわゆる、公共施設のデザイン改善を通じた、「シンボル」としてのコミュニティの役割が強調されることになった。

それと同時に、建設計画への住民参加にとどまらず、施設の管理運営を地域住民の手に任せることによってコミュニティ形成を促進するというソフトの側面のコミュニティ化が目標となり、ここに住民管理の観念が登場することになった。

しかし、下の図表 16 が示しているように、当時の集会施設の自主管理の考え方は、住民と区の協力による管理まで含めて、減少化の傾向にあるように見受けられており、この間の管理運営の実態というのは、どちらかという施設管理の観点、いわゆる財産管理業務としての位置づけが強かったのではないかとと思われる。

図表 16 集会施設の自主管理の考え方



出典：世田谷区地域行政推進本部『地域行政検討プロジェクトチーム報告書』(昭和 56 年 3 月)，61 頁より抜粋

### 5.2.2 コミュニティ施設の管理運営方式の多様化

公共施設は、それぞれに根拠法令があり、その意図する目的を達成するために存在している。しかし、住民のニーズの多様化や社会情勢の変化により、公共施設は、その設置目的の「枠」だけでは対応できなくなっている。

本区においても、少子高齢化、核家族化に伴い、人口規模や人口構成の変動については地域差も大きく、住民のニーズも多様化してきたことから、地域の多様なニーズや実情に対応するための公共施設のあり方が求められるようになった。また、長引く景気低迷等の影響により厳しい財政状況が長期化し、公共施設整備の財源確保が非常に難しい状況になっていた。

このような人口構造の変化や財政状況の厳しさのなかで、区は、1998 年に公共建築の企画から建設、維持管理、さらに解体までのすべての段階のコストの総計として経済性を検討するライフサイクルコストという考え方を適切に考慮した公共施設の計画的な維持保全や有効活用を図るようになり、そのためのトータルコスト管理指針を策定した(施設営繕担当部 2012: 7)。



また、「公共施設整備方針<sup>11</sup>」（平成17年4月）に基づき、施設のライフサイクルコストの縮減、施設の統廃合・複合化、多面的な利用など、区民のニーズに合わせた効率的な利用と施設の民営化や計画的な実施等により管理・運営コストの縮小を図れるようになった。その基本的な考え方は、以下のとおりである。

#### 《基本的考え方》

- ・施設の整備・運営形態の見直し：公設民営・民設民営へ、区有地・区施設の民間貸付け、指定管理者制度の活用など
- ・既存施設の用途転換や資産としての有効活用、借り上げ施設の返還
- ・施設の改築・修繕・改修方法の見直し：既存施設の長寿命化、施設の合築・複合化、施設のライフサイクルコストの縮減

こうした認識に立って、区の公の施設は、まず、民間事業者やNPO等が運営することにより住民サービスの向上のメリットが大きいと想定される施設については、指定管理者制度を積極的に導入することとし、特に高度な公的責任や専門性を有するなど公共性、公益性の高い施設や、小規模な施設等で指定管理者制度のメリットが少ない施設については直営ないし業務委託により管理することになった。さらに、民間団体による自主運営が可能と判断される施設については民間貸付けなどを検討することにした。

ちなみに、2011年4月1日現在、当区の公の施設の管理運営形態の現況は、図表3で見たように、総965施設のうち、指定管理者制度を導入している施設は186施設と19.8%を占めており、直営方式により管理運営されている117施設18.3%、残り602施設で業務委託により管理運営されている。

### 5.3 地域コミュニティ施設の住民管理の現状と課題

#### 5.3.1 地区会館（区民集会所<sup>12</sup>）

##### （1）概況

地区会館は、地域住民が最も身近に利用できるコミュニティ施設として1979年から開設・整備されてきたもので、いつでも誰でも自由に利用でき、目的の違う利用者同士がコミュニケーションをとれる空間を目指している。

2012年4月1日現在、47の会館が設置されており、その整備基準として、利用圏は半径500m・徒歩7分程度としている（図表5-1、図表5-3）。

---

<sup>11</sup>区政運営の基本的方針である「世田谷区基本計画（平成17年度～平成26年度）」を踏まえた方針とし、住宅整備方針、学校改築指針・学校施設整備基本計画、自転車等の利用に関する総合計画、公園緑地整備方針など既存の方針の上位に位置付ける。

<sup>12</sup>地区会館と区民集会所は規模が異なるものの、維持管理の形態や利用形態は似ているため、本報告では地区会館を中心に検討する。

年代別にその設置推移<図表 5-2>をみると、1985 年代までは、元々福祉会館条例や敬老会館条例に基づいて「老人憩いの場」と位置づけられていた福祉会館や敬老会館がその名称変更<sup>13</sup>に伴い、地区会館として新たに住宅地に多く建てられるようになった。1987 年以後は、特に建築家を起用するようになり、床暖房の縁台、広場的スペースの確保など外部空間への仕掛けや周辺環境との調和を図ったつくりになっているのが特徴である（佐藤外 1997：431）。さらに築年数別に見ると、築 20 年以上のものが 7 割強となっており、うち築 30 年以上の建物も 4 割以上を占めている<図表 5-4>。

施設規模は延べ床面積 120～2000 m<sup>2</sup><図表 5-5>で、「大広間」・「和室」と「会議室」を基本的な設備として備え、料理講習室や卓球室、読書室、体育室、音楽室を用意しているものもある。また児童館や学童クラブを併設し、複合施設化しているところもある<図表 5-6>。

利用については、個人利用と団体利用の区別があり、施設ごとに異なる<図表 5-7>。個人の場合は、会館受付に置いてある随時使用簿に住所・氏名などを記載したうえで、会議室や料理講習室、音楽室を除く、すべての施設において自由に利用することができる。団体の場合は、けやきネット（1997 年導入）の登録団体に限り、集会・会議や趣味活動・軽い体操など多目的に利用できる。

ちなみに、けやきネットの導入<sup>14</sup>により、地域優先の概念が消失し、大広間・和室の利用をめぐる地域団体の利用に不便が生じたため、区は「世田谷区公共施設を予約する場合の優先的な使用申請の取扱指針」（2011 年 12 月 16 日より実施）を制定し、図表 17 が示すように、けやきネットによらない地域優先枠・個人利用の優先枠を設けることを基本にし、地域の実情に応じて設定するようにしている。そして地域団体への優先枠を設定する場合、施設所管課により各団体間の利用調整を図るようにしている。

図表 17 地域団体への優先枠

～区民センター・地区会館・文化生活情報センター・千歳温水プール～

利用主体	実施事業内容	担当課
1 地域の支え合いに関する自主的な活動を行っている団体	(1) 支え合いミニデイを実施すること	(1) 生涯現役推進課
	(2) ふれあいいきいきサロンを実施すること	(2) 生涯現役推進課
	(3) ひとり暮らし高齢者等会食サービスを実施すること	(3) 高齢福祉課

<sup>13</sup>大広間のある地区会館、区民センターは、元々福祉会館条例や敬老会館条例に基づいて「老人憩いの場」と位置づけられていたが、1965 年の両条例の廃止に伴い、集会施設として位置づけられるようになった。そのため、現在、社会福祉施設としての大広間のある施設の位置づけはなく、集会施設として位置づけられている。

<sup>14</sup> けやきネットの導入により予約が容易になり、公正公平な利用、使用料の収入が見込まれるなどのメリットがある。

2 世田谷区に居住する住民が組織し、地域活動している町会・自治会およびそれに準ずる団体*	地域のコミュニティ醸成に寄与する活動を実施すること。ただし、カラオケ大会など会員相互の親睦を目的としたものは除く	各総合支所地域振興または市民活動推進課
3 高齢者のねたきり予防に寄与する活動をしている団体	介護予防や認知症予防に寄与する活動を実施すること	各総合支所健康づくり課
4 高齢者のいきがい推進に寄与する活動をしている団体	ボランティア活動やいきがいを高める活動及び健康づくりに係る活動を実施すること	各総合支所地域振興課又は生涯現役推進課
5 地域の在宅子育て支援を推進する活動を行っている団体	在宅で子育てを行う過程に対して、地域社会と協力を図り支援する活動を実施すること	子ども家庭支援課

注：「町会・自治会に準ずる団体」の定義及び例示

《定義》地域における区と協働して公益的活動を行う団体が自主的に活動する場合

《例示》身近なまちづくり推進協議会、日赤世田谷地区委員会及び分団、消防団、ごみ減量・リサイクル推進委員会、青少年地区員会、社会福祉協議会、明るい選挙推進委員会 等

利用時間については、全体で午前9時から午後10時で、午前・午後が主として個人利用、夜間が団体利用となっている。利用料金は、施設または利用時間帯別に異なっており、概ね240～1200円程度となっている<図表5-8>。

## (2) 管理運営形態

管理形態は、<図表5-9、5-10>が示しているように、大きく直営、世田谷サービス公社・世田谷区シルバー人材センター委託（＝外部団体委託）、町会委託の3形式に分かれており、管理人の有無により「有人館」と「無人館」に分類することができる。

直営方式は、経堂、経堂（別館）、上馬、代沢、奥沢、深沢の6つの地区会館と砧総合支所区民集会所で採用している。直営・世田谷サービス公社委託方式の管理人は常駐だが、町会委託方式（66%）は基本的に常駐していない<図表5-10>。但し、有人館の場合も、午後5時以降は世田谷区シルバー人材センターに委託している。有人館を置く理由は、図表19が示しているように、小規模で指定管理者に馴染まなく、職員による維持管理業務が求められていること（直営）や、障がい者・高齢者・中高齢層の女性等の区民の雇用の場の確保及び地域参加（世田谷サービス公社）などが挙げられる。

一方、無人館の場合、住民管理方式の採用<sup>15</sup>であるが、住民管理に任せる条件を挙げると、単独施設であること、施設規模が大きいこと、清掃やカギの開け閉じ等の簡易な業務であること、等である（図表18）。そしてその運営の仕組みとしては、直営館をベースに割振りして維持管理している。すなわち、代沢地区会館－〇〇地区会館・〇〇地区会館・〇〇地区会館のように、直営館の下に孫館があるイメージである。また、消耗品等必要部品の不足は、管轄総合支所に連絡し補充してもらうようにしている。

<sup>15</sup> 近年、高齢化等に伴う町会の役員のみなり手の不足が主な理由で、町会から世田谷サービス公社に切り替えた施設も出はじめています。

図表 18 施設の管理・運営形態を異にしている理由

管理運営主体	目的	備考
行政（直営）	小規模な施設等、指定管理者制度のメリットが少ない施設や、管理について特に高度な公的責任や専門性を有する等公共性・公益性の高い施設「指定管理制度運用に係る指針」（平成 21 年 12 月）	地区会館・区民集会所の場合
外郭団体：世田谷サービス公社(株)	公共施設の経営の効率化を図ると同時に、当該委託業務の実施を通じて障がい者・高齢者・中高年齢層の女性等の区民の雇用の場の確保	地区会館・区民集会所の場合
外郭団体：社団法人・世田谷区シルバー人材センター	・高齢者の雇用の拡充及び社会参加の促進	地区会館・区民集会所の場合
町会	・区の基本計画における「地域コミュニティづくり」の一環として、地域の区民利用施設の管理を各地域のコミュニティ団体に委託する方針	地区会館・区民集会所の場合
マンション管理組合	民間の住居型マンションの 1 階が区民集会所であり、町会の代表の寄付により設置された経緯もあり、鍵の開閉、清掃などを管理組合に委託することが最も合理的と判断されたため	N 区民集会所

注：ヒアリングの際に提供された内部資料に基づいて筆者作成

### （3）施設の利用実態及び管理運営上の課題

2010 年 4 月 1 日現在、地区会館（区民集会所）の平均利用率は 58.8%と、地域コミュニティ施設の平均利用率 65.4%よりは 6.6 ポイント低い<図表 5-11>。平成 19 年度から平成 22 年までの地区会館の利用率をみると、約 60%台の水準で推移しており、50%未満の利用率を見せている施設も 2 割以上となっている<図表 5-12、図表 5-13>。設備（広さ・防音など）が整っていて、交通の便のよい場所の使用率が高くなる傾向であるといえる。

その使用目的は、主に個人利用と同好会・サークル活動によるものが多く、特に大広間・和室の個人利用を巡っては、後述する区民センターと同様に、建物の設置経緯などにより、老人会による部屋の利用が多い傾向にあると考えられる。

また地区会館（区民集会所）は、全体的に利用者団体のニーズに応じた施設運営としては、ほぼ円滑に機能している。しかしながら、図表 19 が示しているように、貸室業務に特化し、施設ごとの特色ある運営ができていないことや、運営管理と施設維持業務に一体性がなく、非効率的な面があるというのが現状である。さらに、「空き」や「利用低下」に対してタイムリーに再利用などの機能が働いていないことも課題として挙げられている。

図表 19 有人館と無人館の特徴と課題

	有人館	無人館	課題
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区会館においては、貸室の円滑な運営が期待でき、清掃、施設の点検、改修などもきめ細かく対応できる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・けやきネットによる利用申し込みによる利用者の合理的な使用が可能</li> <li>・使用最小限度の管理により、安価で効率的な運営ができる。</li> </ul>	(共通) ・利便性の違いから、施設の利用率にバラツキが見られ、室利用の抽選倍率が高い施設がある。 ・運営管理と施設維持業務に一体性がなく、非効率的な面がある。
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人件費等費用負担がかさむ。</li> <li>・指定管理者制度を導入していない貸室業務のみで、施設ごとの特色ある運営ができていない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・部屋の適正利用、騒音などをめぐって近隣とのトラブルが生じている事例がある。</li> <li>・部屋の利用者以外の入館により、防犯面に課題。</li> <li>・貸室業務に特化しているため、施設ごとの特色ある運営ができない。</li> </ul>	

注：ヒアリング際に提供された内部資料により筆者作成

また、その利用を巡っては、大広間、和室の個人利用時間帯の運営及び区民集会所の無人館の管理における利用団体の目的外利用、防犯やマナーなどに関する課題が挙げられており、マナー向上などの対策を講ずる必要があるとされている。

他に、地区会館では、阪神淡路大震災や東日本大震災を契機とし、災害時の避難所としてその活用がより多く期待されており、避難用品の備蓄などが進められている。

### 5.3.2 区民センター

#### (1) 概況

区民センターは、「地域住民のコミュニティの形成を促進し、区民の福祉を増進」（世田谷区区民センター条例第1条）することを目的に、昭和48年の奥沢区民センターを皮切りに、2012年4月1日現在、12館（図表5-1、図表5-3）が設置されており、その整備基準として、おおむね半径1km圏に1館を目安に配置されている。

施設規模は、延床面積1000㎡以上の施設が5割以上を占めており、2000㎡以上の大規模施設も3割以上となっている（図表5-5）。

区民センターは、各施設との中間に位置しており、多数の利用目的の 카테고リーに囲まれているため、会議室の他に、料理講習室、体育室、音楽室、大昼間、多目的ホールを用意している施設が多い。また、ほとんどの施設で、学童クラブ、児童館・図書館などが併設されている（図表5-6）。

利用については、個人利用と団体利用の区別があり、個人利用の場合は、会議室や料理講習室、音楽室を除く、体育室、集会室兼体育室、大広間、和室、浴室（区内在住の65歳以上の者）などの施設において自由に利用することができる。団体の場合は、けやきネットの登録団体に限り、集会・会議や趣味活動など多目的に利用できる。

利用時間については、全体で午前9時から午後10時で、大広間と和室に限り、午後5時までは個人利用、午後6時以降は団体利用というふうになっている。利用料金は、施設または利用時間帯別に異なっており、概ね240～3400円となっている（世田谷区区民センター条例別表第2、第3）。

## （2）管理運営形態

施設の管理運営は、＜図表5-9、5-10＞が示しているように、世田谷区区民センター条例に基づき、全施設において指定管理者制度を導入し、区民センター運営協議会に委託され、自主的な運営が行われている。

運営協議会は、センター利用団体選出、地域活動団体（町会、商店街、PTA、民生・児童委員、青少年地区委員）推薦、運営協議会推薦により選任される25～40名の委員により構成され、定例会・臨時会・役員会・運営委員会を置き、センター運営に必要な事項を協議し、それぞれ役割をもって運営にあたっている。その自主管理の内容は、利用受付、講座・イベントの開催などである。

また、建物の維持管理を委託し、運営協議会が実施する様々な企画をサポートするため、運営協議会のもとに事務局を置き、公共施設の経営の効率化を図ると同時に、当該委託業務の実施を通じて障がい者・高齢者・中高年齢層の女性等の区民の雇用の場の確保を図っている。

## （3）施設の利用実態及び管理運営上の課題

2010年4月1日現在、区民センターの平均利用率は71.7%と、地域コミュニティ施設の平均利用率65.4%より6.3ポイントを上回っている＜図表5-11＞。2007年度から2010年度までの区民センターの利用率をみると、約70%台の水準で推移しており、70%～80%の利用率を見せている施設も7割以上となっている＜図表5-12、図表5-13＞。

子どもから高齢者まで多様な年齢層が施設を利用しており、その使用目的も老人クラブ・同友会・自治会の活動などさまざまである。一方、大広間・和室の個人利用を巡っては、地区会館と同様に、建物の設置経緯などにより、老人会による部屋の利用が多い傾向にあると考えられる。

また、区民センターでは、地域コミュニティ形成や交流のためのさまざまな行事を企画するなど運営管理の面については指定管理者制度（運営協議会）を活用している。一方、建物の維持管理などのハード面では従来の管理委託方式（世田谷サービス公社）を採用している。

運営協議会による代表的な行事としては、1年1回の区民センター祭り（11月～12月の間）があり、町会活動の発表の場、団体間の顔合わせの場として、その準備過程で親睦を深めている。特に、センターまつり、ダンス交流会、防犯講座、子どもお茶会などのように、貸室業務だけではなく、施設ごとの特色のある運営を行っている。しかし、花火大会のように、既存の町会の活動と同様の事業も見受けられる。

ところが、区民センターの場合は、世田谷区「指定管理者制度運用に係る指針」（平成21年12月）に掲げられている公募としない場合の「特別の事情」に基づき、指定管理者選定委員会による公募型プロポーザル方式は適用されていない。これは、地域の課題や実情などを熟知している地域の住民（団体）によるサービスの提供が、地域のニーズにより効果的に対応することができ、地域に密着したサービスという性格から効率性を過大に評価していくのも問題点としてあるだろうとの判断によるものと考えられる。今後も大きな問題がない限り、区民センターにおけるこうした住民管理方式は維持されていくだろう。ただ、かかる経費に見合うサービスの提供になっているかどうか、すなわち費用対サービスの質に対する評価基準の制度化が課題になっていると言えよう。

ちなみに、2010年4月1日現在、区民センターの管理運営経費は、〈図表5-14〉が示すように、1館当たり約6千5百万円で、地区会館の7倍（884万円）以上、区民集会所の14倍以上（456万円）になっている。一方、施設利用者の負担割合〈図表5-15、5-16〉では6.4%と、地区会館の11.9%より5.5ポイント低く、区民集会所の24.5よりは18.1ポイントを下回っている。これは、区民センターにかかるコストに対する区民全体で負担する割合が他の二つの施設に比べて大きいことを示しているが、施設の利用形態や規模、設置経緯、地域特有の事情などが公の施設のあり方に影響を及ぼしている事実からすると、単なるコストベースでの比較はなじまない。そこでコミュニティの活性化という住民管理の期待と経費の削減とをどう折り合いをつけていくかが課題であろう。

## 6. おわりに

以上、世田谷区における地域コミュニティ施設の住民管理を事例として取り上げ、その現状と課題を探ってみた。そこで、以下のようなことが指摘できる。

まず、地区会館（区民集会所）は、全体的に利用者団体のニーズに応じてほぼ円滑に管理運営されているが、貸室業務に特化し、施設ごとの特色ある取組みには、まだ時間を要すると思われる。

住民管理における管理主体（無人館）では、主に町会が担っているが、役員の高齢化等による担い手の不足が課題となっており、鍵の開け閉めや清掃などの簡易な業務が主となっている。これらを踏まえると、コミュニティの形成にも考慮した施設の管理運営は労力的な面などで、現状としては難しいと考えられる。今後は、町会も自ら管理能力のアップを図り、適切な管理運営ができるかを見極めることによって、他の管理方式に切り替えていくことも検討すべきであると思われる。

次に、区民センターでは、全施設において指定管理者制度を導入し、運営協議会による自主的な運営が行われている。管理運営のソフトの面を住民側に委ねることで、貸室業務だけでなく、着物着付け教室、鯉のぼり大会、男の料理教室など、地域（住民）側のニーズに沿った企画ができ、より地域に密着したサービスの提供が期待できる。

また、区民センターに指定管理者制度を導入する場合、地域コミュニティの活性化と経費の削減とのバランスをどう図っていくかが課題になってくるが、以下の三野（2006）の指摘のように、指定管理者制度における住民管理は、施設の管理運営に住民自らが参加することはもちろん、行政も住民も公私の役割分担を相互に認識し、受益と負担の関係を明確にする実践の手段として、その意義を見出すことができる。

「指定管理者制度の意義を主権者であり、自治の本来の担い手である市民の視点からとらえ直した時、これまで行政サービスとして提供してきた施設サービスを行政の領域から市民の領域に取り戻すきっかけにもなる。すなわち、市民の税で使った施設を市民自らが管理し、サービスを提供していくことによって、市民自らも自治体のサービスへのコスト意識を自覚することにもつながる」（三野 2006：221-222）

これまで検討したように、地域コミュニティ施設は単なる貸し館ではなく、地域に密着した施設として住民が自由に管理運営を行うものであり、地域活動の拠点となるものである。そういう意味において地域コミュニティ施設の住民管理は、施設の運営を単に行政に任せるのではなく、住民が自ら施設の管理運営に参加し、自分たちの負担のあり方やサービスのあり方を含めて議論していくことによって、地域コミュニティ施設を核とした地域コミュニティの育成のための活動につなげることができ、地域と住民の自治のあり方を問い直すことも可能になってくる。ここに地域公共施設の住民管理の意義があると思われる。

最後に、本報告は、行政側のコミュニティ施策の実施の実態や地域の住民（団体）による施設の自主管理の実態などについて主に担当職員を対象に調査し、主として行政施策として検討を行ったものである。したがって、行政のコミュニティ施策が、実際に地域住民の自治意識や自主管理にどのような影響を与え、具体的にどのような結果を生んでいるのかについては、十分に明らかにされているとは言えない。それらについては、今後の研究課題にしたい。



## 《参考文献》

- ・荒木修（2012）「指定管理者制度の課題－地方行政『改革』の一環として」『法律時報』、日本評論社、第84巻、第3号、26-30頁、3月。
- ・菊池美代志（1986）「コミュニティ施設の住民管理」『人間科学研究』第8号、98-108頁。
- ・——（1987）「コミュニティセンターの住民管理に関する調査(3)－横浜市における地区センター」文教大学『生活科学研究』、第9号、20-29頁、4月。
- ・——（1998）「コミュニティ施設の社会学」『コミュニティの組織と施設』、多賀出版、33-57頁。
- ・倉沢進（1977）「昭和47年度のコミュニティ対策について」『地方自治』、第295号、30-36頁。
- ・コミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会（2007）「自治省モデル・コミュニティ施策の検証－コミュニティ政策の到達点と課題－」コミュニティ学会編『コミュニティ政策 5』、東信堂、25-97頁。
- ・さいたま市コミュニティ関連施設検討会議（2006）「コミュニティ関連施設の今後のあり方について最終まとめ素案（案）」（平成18年12月）
- ・佐藤正義・八木沢状一・吉村彰（1997）「地区会館における‘くつぬぎ’空間：地域密着型施設の建築手法に関する研究 その1」『日本建築学会大会学術講演梗概集』、No.5216、9月。
- ・市民活動推進課（2012）『世田谷区公共施設利用案内システムに関する基礎データ』（平成24年6月）。
- ・財団法人地方自治総合研究所全国地方自治研究センター研究所・共同研究・指定管理者制度（2008）『指定管理者制度の現状と今後の課題』（2008年4月）
- ・地方公共団体における民間委託の推進に関する研究会（2007）『地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会＜報告書＞』（平成19年3月）
- ・世田谷区地域行政推進本部（1981）『地域行政検討プロジェクトチーム報告書』（昭和56年3月）
- ・世田谷区都市美観委員会（1981）『公共施設の改善に関する提言』（1981年10月）
- ・世田谷区都市整備参事・住宅施設調整副参事（1986）『ヒューマン施設叢書5 地域の老人と公共施設－昭和59年度老人利用施設実態調査－』（昭和61年1月）
- ・世田谷区（2005）『公共施設整備方針』（平成17年4月）
- ・世田谷政策企画課（2005）『世田谷区基本計画（2005年度～2014年度）』
- ・世田谷区・施設営繕担当部（2008）『営繕ガイドブッカー－区民に親しまれる公共建築を目指して』（2008年3月）
- ・世田谷区役所（2012）『せたがや便利帳 2012 平成24年』
- ・世田谷区政策経営部財政課『世田谷区の財政状況』（平成17年度～平成23年度）
- ・総務省（2004）『市区町村における事務の外部委託の実施状況』（2004年3月25日）

- ・総務省自治行政局行政経営支援室（2012）『公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果』（平成 24 年 11 月）
- ・高寄昇三（1979）『コミュニティと住民組織』，勁草書房．
- ・玉野和志（1987）「コミュニティ施策と地域の社会層分化―世田谷区地区会館調査を事例として」『地域開発』，第 273 号，62-71 頁，6 月．
- ・東京市町村自治調査会（2009）『パートナーシップによる行政事務のアウトソーシングの推進について』（平成 21 年 3 月）
- ・新川達郎（2007）「分権時代のコミュニティ政策・住民自治政策を問う―地方分権一括法から 6 年を振り返る―」コミュニティ学会編『コミュニティ政策 5』，東信堂，7-25 頁．
- ・三浦哲司（2008）「自治省コミュニティ研究会の活動とその成果」『同志社政策科学研究』第 10 巻，第 1 号，151-166，7 月．
- ・三野靖（2005）『指定管理者制度―自治体施設を条例で変える―』，公人社．
- ・――（2006）「指定管理者制度の意義と課題」辻山幸宣編著『新しい自治のしくみづくり』，ぎょうせい，177-213．
- ・――（2006）「コミュニティ施設の住民管理と地域自治」辻山幸宣編著『新しい自治のしくみづくり』，ぎょうせい，214-233．
- ・馬場健（2007）「公共サービスと行政サービスについての整理」『法政理論』，第 39 巻，第 2 号，366-388 頁．
- ・森岡清志（2012）「地域社会の未来―コミュニティ行政の限界と新しいコミュニティ形成―」森岡清志編『地域の社会学』，有斐閣アルマ，271-296 頁．
- ・東玉川ふれあいルーム運営委員会（2009）「『ひと』と『ひと』の支え愛―奥沢・東玉川での高齢者介護予防事業、東玉川地区会館ふれあいルームの活動報告―」『都市社会研究』，238-244 頁．
- ・富士総合研究所（2004）「公共施設の管理運営業務における民間活用に関するアンケート調査」，3 月．  
<http://www.mizuho-ir.co.jp/publication/report/2004/minkatsu040322.html>
- ・横道清孝（2010）「日本における新しい広域行政改革」財団法人自治体国際化協会（CLAIR）『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』，No.6，2 月．
- ・横浜市（2010）『横浜市指定管理者制度運用ガイドライン【第 2 版】』（平成 20 年 4 月）．

《巻末資料1》

＜図表5-1＞ 世田谷区における集会施設の概況

(2012年4月1日現在)

施設名	機能(目的)	設置数と施設内容			管理・運営形態及び利用対象者	開設年月日 「*」が付いているのは、最初に設置された施設	所管
		設置数	関連設備内容	地域 (総合支所)			
地区会館	地域に密着した施設 交流・活動の場 コミュニティ形成の場	47	・おおむね半径500mに1施設 ・地区センターの小地域における機能も含む ・(延床面積)120～2000㎡ ・会議室、和室、音楽室、大広間、料理室など ・一部には、図書館、区営住宅等が併設	せ(11)、北(8) 玉(15)、砧(9) 烏(4)	・「自主利用」 ・有人館：直営とサービス公社が維持管理 ・無人館：町会やシルバー人材センターに管理業務委託(鍵の開け閉め、簡易な清掃) ・個人と団体(けやきネット登録団体のみ)	・S40年～H14年 * 世田谷地区会館	総合支所管轄
区民集会所 (高齢者集会所も含む)	地域に密着した施設 交流・活動の場 コミュニティ形成の場 (特に高齢者) 災害時の避難所	29	・おおむね半径500mに1施設 ・地区会館を補完する施設 ・(延床面積)100～500㎡ ・会議室、和室、音楽室、体育室 ・一部には、まちづくりセンター、区営住宅、教育相談室、まちかど図書室、つどいの家などが併設 ・一部は、民間より借り上げ、都営・区営住宅の1Fに設置	せ(7)、北(8) 玉(5)、砧(5) 烏(4)	・「自主利用」 ・地区会館と同様に、有人館と無人館 ・直営、サービス公社、町会、民間委託、マンション管理組合委託 ・個人と団体(けやきネット登録団体のみ)	・S51～H13年 * 成城区民集会所	総合支所管轄
区民センター	地域活動の拠点施設 区民の学習・文化活動の場 コミュニティ形成の場 (個人利用も)	12	・おおむね半径1kmに1施設 ・(延床面積)1100㎡～6120㎡ ・ほとんどの施設で、児童館・図書館、区民連絡所などが併設 ・会議室、和室、音楽室、茶室、大広間、集会室、ホール、体育室、印刷室、卓球室、多目的ホール、資料コーナー等	せ(4)、北(1) 玉(3)、砧(1) 烏(3)	・「自主管理」 ・運営協議会に委託 ・個人(区内に住所を有する者、通勤者もしくは通学者)とけやきネット登録団体	・73年～ * 奥沢区民センター	本庁・支所管轄
区民会館	ホール提供機能中心 文化・教育の振興	9	・1地域に1施設 ・一部施設は、本庁内や分庁・総合支所内に設置 ・ホール、集会室、展望ロービ ・区政情報センター併設(世田谷区民会館)	せ(3)、北(2)、 玉(2)、砧(1)、 烏(1)	・サービス公社委託 ・利用者限定なし(区外の人でも利用可能)	・S34年～ * 世田谷区民会館	総合支所管轄
その他 (敬老会館、老人会館、ふれあいの家など)	高齢者の集会・交流	20	・複合的な機能	せ(5)、北(3)、 玉(6)、砧(3)、 烏(3)	・直営、又は、自主管理 ・管理人や老人クラブへ管理業務委託	・58年～ * 松原敬老会館	本庁管轄
区民フローア (出張所会議室)	地区での公共的活動支援	27	・出張所ごとに設置 (二子玉川分室を除く) ・会議室(定員18～50人) ・区民集会所、地区会館など併設	せ(7)、北(6) 玉(6)、砧(5) 烏(3)	・直営。ただし、夜間は警備会社対応 ・個人(区内在住者)と団体(団体登録必要) ・午前9時から午後10時。ただし、執務時間中は個人利用可	・S53年～H6 * 松沢出張所区民フローア	出張所管轄

出所：世田谷区役所『せたがや便利帳 2012年』(平成24年9月)と内部提供資料などに基づいて筆者作成

<図表 5-2> 建設年代別にみる集会施設の設置現況

(2012年4月1日現在)

	1950年代	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	2000年代
交流・活動の場	●世田谷区民会館(59)	<u>世田谷地区会館(65 前福祉会館)</u> <u>下馬地区会館(66 前福祉会館)</u> ●玉川区民会館(67) <u>経堂・深沢地区会館(67 前福祉会館)</u> <u>上北沢地区会館(68 前福祉会館)</u> <u>代田・北沢・池尻地区会館(69 前福祉会館)</u>	<u>三宿・奥沢・北烏山・池尻地区会館(70)</u> <u>喜多見福地区会館(71 前福祉会館)</u> <u>野沢地区会館(72)</u> ★奥沢・玉川台市民センター(73) ★代田区民センター(75) *下北沢区民集会所(77) <b>出張所区民フアワー・22か所(77)</b>	<u>喜多見・砧地区会館(80)</u> *桜上水区民集会所(80)⇒廃止(H23) ★太子党区民センター(80) <u>上祖師谷地区会館(81)</u> ★深沢区民センター(81) 世田谷ボランティアセンター(81) <u>宇奈根・給田地区会館(82)</u> *大原区民集会所(82) <u>中里・用賀・東玉川地区会館(83)</u> <u>新町・代田・代田南・玉堤地区会館(84)</u> ★桜丘区民センター(84) *羽根木・六所橋区民集会所(84) *八幡山・上野毛区民集会所(86) <u>船橋地区会館(87)</u> ●世田谷区民会館別館(三茶しゃれなあと 88) <u>桜上水南・尾山台・大蔵地区会館(88)</u> *野毛・山野区民集会所(88) ★上北沢区民センター(89) ●北沢区民会館(北沢タウンホール 89) <u>祖師谷・代沢東・九品仏地区会館(89)</u> *北沢・上祖師谷区民集会所(89)	<u>宮坂地区会館(90)</u> *池尻・丸山・希望丘区民集会所(90) ●北沢区民会館(91) <u>奥沢東地区会館(91)</u> *南烏山区民集会所(91) *鎌田区民集会所(92) <u>下馬南地区会館(93)</u> *用賀区民集会所(93) ●玉川区民会館別館(上用賀アートホール 94) <u>瀬田・新町地区会館(94)</u> <u>上野毛・経堂地区会館(95)</u> ●世田谷区民会館第二別館(96) ●北沢区民会館別館(梅丘パークホール96) *寺町通り区民集会所(96) <u>松原地区会館(97)</u> <b>区民フアワー・活動コーナー・26か所(97)</b> *区民集会所(三軒茶屋、弦巻、新代田、松沢、祖師谷、97) ★鎌田・粕谷区民センター(98) <u>岡本地区会館(98)</u> *北沢南区民集会所(98) *野沢区民集会所(99) <u>等々力地区会館(99)</u>	*若林・中町区民集会所(00) <u>二子玉川地区会館別館(01)</u> <u>千歳台地区会館(02)</u> *桜新町区民集会所(03) <u>経堂地区会館別館(06)</u> ●砧区民会館(成城ホール 09) *砧総合支所区民集会所(09)
	*福祉会館/敬老会館は、昭和60年代に入って、「地区会館」へと名称変更され、一元化		東玉川ふれあいルーム(78)			

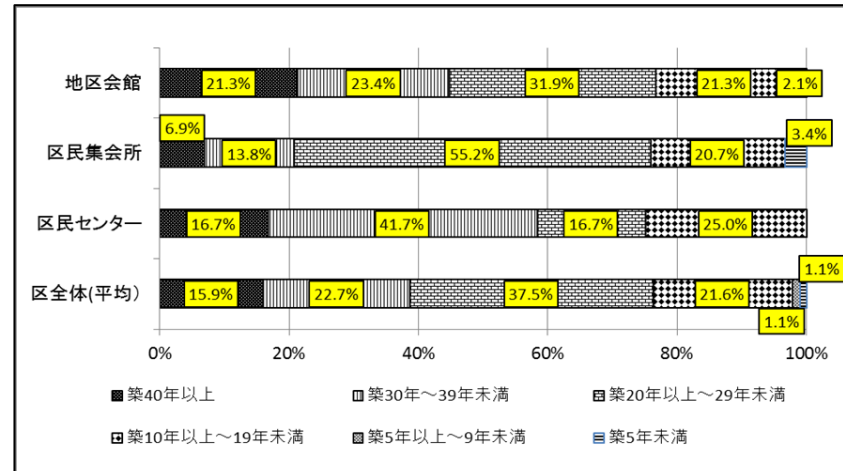
出所：東京都世田谷区地域行政推進本部『地域行政検討プロジェクトチーム報告書 地域行政のあり方』(昭和56年3月)と内部提供資料などに基づいて筆者作成

<図表 5-3> 総合支所別・出張所別の地域コミュニティ施設の設置現況

総合支所	出張所	区民センター	地区会館	区民集会所	総計
世田谷地域	池尻		2	1	3
	太子堂	1		1	2
	若林			2	2
	上町	1	1	1	3
	経堂	2	3		5
	下馬		3	2	5
	上馬		2		2
	合計	4	11	7	22
北沢地域	梅丘		2		2
	代沢		2		2
	新代田	1	1	3	5
	北沢		1	3	4
	松原				0
	松沢	0	2	2	4
	合計	1	8	8	17
玉川地域	奥沢	1	4		5
	九品仏				0
	等々力		3		3
	上野毛		1	3	4
	用賀	2	4	1	7
	深沢	1	3	1	5
	合計	4	15	5	24
砧地域	祖師谷	0	1	1	2
	成城			1	1
	船橋		2	1	3
	喜多見		3	1	4
	砧	0	3	1	4
	合計	0	9	5	14
烏山地域	上北沢	1	1	1	3
	上祖師谷	1	1	1	3
	烏山	1	2	2	5
	合計	3	4	4	11
区全体	総計	12	47	29	88

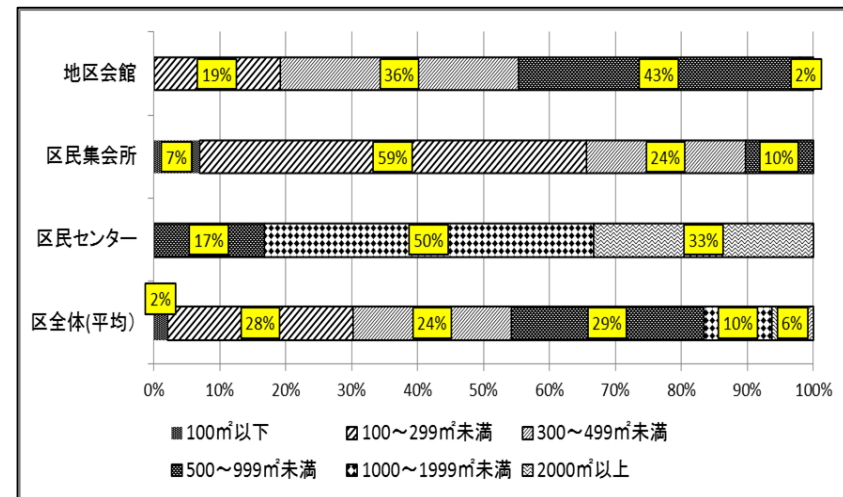
出所：内部提供資料などに基づいて筆者作成

<図表 5-4> 地域コミュニティ施設の築年数別の割合



出所：内部提供資料などに基づいて筆者作成

<図表 5-5> コミュニティ施設の延床面積別の割合



出所：内部提供資料などに基づいて筆者作成

<図表 5-6> 地域コミュニティ施設の内容と併設施設

施設名	設備内容	併設施設
区民センター	会議室(8~120人)、会議室(畳)、茶屋、音楽室、 <b>体育室、多目的ホール</b> 、料理講習室、グリーンルーム、大広間、和室	あんしんすこやかセンター、ケアセンター、児童館、児童ひろば、図書館、喫茶ピア、児童ひろば、シルバー人材センター、出張所、区民会館、区政情報センター、消費生活センター、産業プラザ、分庁舎、男女共同参画センター、総合支所
地区会館	<b>大広間、和室</b> 、けやき、さぎそう、卓球室、学習室、料理講習室、陶芸室、旧教育相談室、遊戯室	デイホーム、ふれあいルーム、まちかど図書館、千歳台福祉園、児童館、まちづくりセンター、保育園、特定公共賃貸住宅
区民集会所	会議室(12~108人)、会議室(畳)、和室、談話室、音楽室、体育室、多目的(45人)、ホール(10~30人)、料理講習室	アパート、公共賃貸住宅、デイホーム、あんしんすこやかセンター、まちかど図書館、まちづくりセンター、ふれあいルーム、公衆便所、総合支所、分室、アパート、土木・公園管理事務所、つどいの家

出所：内部提供資料などに基づいて筆者作成

<図表 5-7> 地区会館・区民集会所の団体及び個人利用枠

施設名	使用することができる者
会議室 料理講習室 音楽室	次の要件を満たす団体（以下「区民等の団体」という） （１） 構成員の2分の1以上が区内に住所を有すること（施設の使用状況に余裕があると、区長が認めたときは、構成員の2分の1以上が区内に住所、勤務先又は通学先を有すること）。 （２） 構成の総数が5人以上であること。
体育室	区内に住所、勤務先若しくは通学先を有する者（以下「区内在住者等」という。）又は区民などの団体
大広間 和室	午後5時まで 区内に住所を有する者 午後6時以降 区内などの団体
読書室 図書室 卓球室	区内在住者等

出所：『世田谷区立地区会館条例』別表第2（第4条、第5条関係）より筆者作成

<図表 5-8> 地域コミュニティ施設の利用料金(H22)

区分	利用時間枠	現行(円)
50㎡未満	午前 3時間 午後・夜間 4時間	240
50~70㎡未満	午前 3時間 午後・夜間 5時間	600 800
70~100㎡未満	午前 3時間 午後・夜間 6時間	800 1200
100~150㎡未満	午前 3時間 午後・夜間 7時間	1200 1440
150~200㎡未満	午前 3時間 午後・夜間 8時間	1900 2900
200~300㎡(体育室など)	午前 3時間 午後 2時間 夜間 4時間	2500 1600 3400

注：一部施設で、利用時間枠を個別に設定している場合がある。

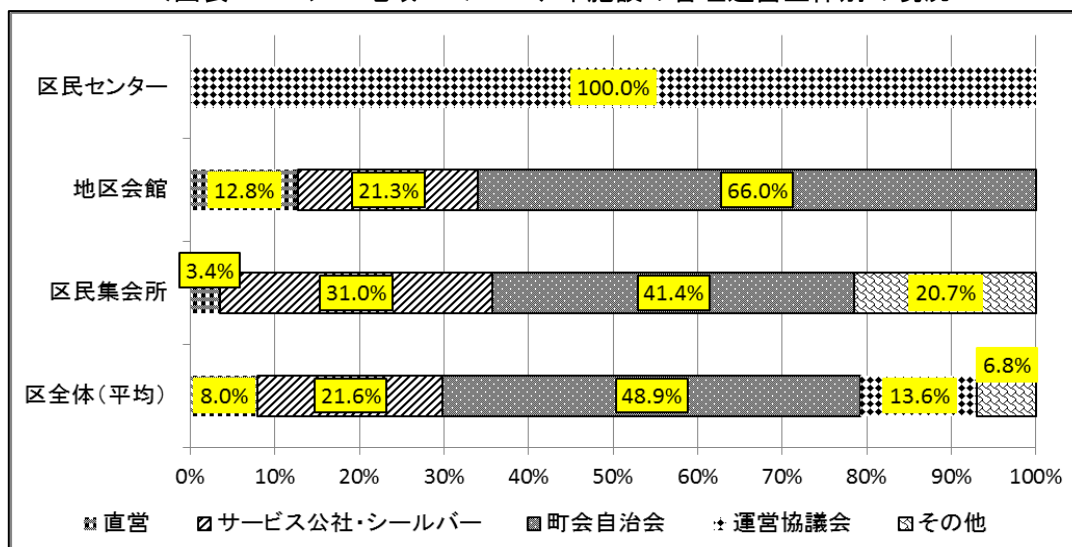
＜図表 5-9＞ 地域コミュニティ施設の管理運営の形態別の現況

	管理・運営の主体						
	区の直営	サービス公社	シルバー人材センター	町会・自治会(管理組合も)	民間企業	運営協議会	その他
地区会館 (47)	・経堂、経堂(別館)、上馬、代沢、奥沢、深沢	・池尻、下馬、駒沢、尾山台、上野毛、北沢、喜多見東	・等々力、野沢、上北沢	・三宿、経堂南、世田谷、下馬南、中里、代田、代田南、梅ヶ丘、代沢東、桜上水南、松原、東玉川、奥沢東、九品仏、玉堤、用賀、二子玉川、瀬田、新町、二子玉川(別館)、祖師谷、船橋、喜多見、字奈根、大蔵、砧、岡本、千歳台、上祖師谷、給田、北烏山			
区民集会所 (29)	・砧総合支所	・池尻、三軒、新代田、松沢、祖師谷	・弦巻、下馬、中町、下北沢(有借)	・丸山、若林、羽根木、北沢南、北沢、六所橋、希望丘(無借)、山野(無借)、八幡山、上祖師谷1丁目、桜新町 ・野沢(マンション管理組合)	寺町通り		・建物所有者:上野毛(有借)、鎌田(有借)、大原(有借)、野毛(有借)、南烏山(有借) ・用賀(有借)→用賀商店街
◎ 区民センター (12)						・太子党、弦巻、桜丘、宮坂、代田、奥沢、玉川台、深沢、鎌田、上北沢、烏山、粕谷	

出所：内部資料とヒアリングの時に提示された資料に基づいて筆者作成

注：◎印のついた施設は、指定管理者制度を導入している施設である。野沢区民集会所は、当初、当該マンションの町会長が寄付により事業開始したが、その後、ビルの管理員が維持管理するのが効率的である言うことで、委託先が変更された。また、桜新町区民集会所はH24に廃止された。

<図表 5-10> 地域コミュニティ施設の管理運営主体別の現況



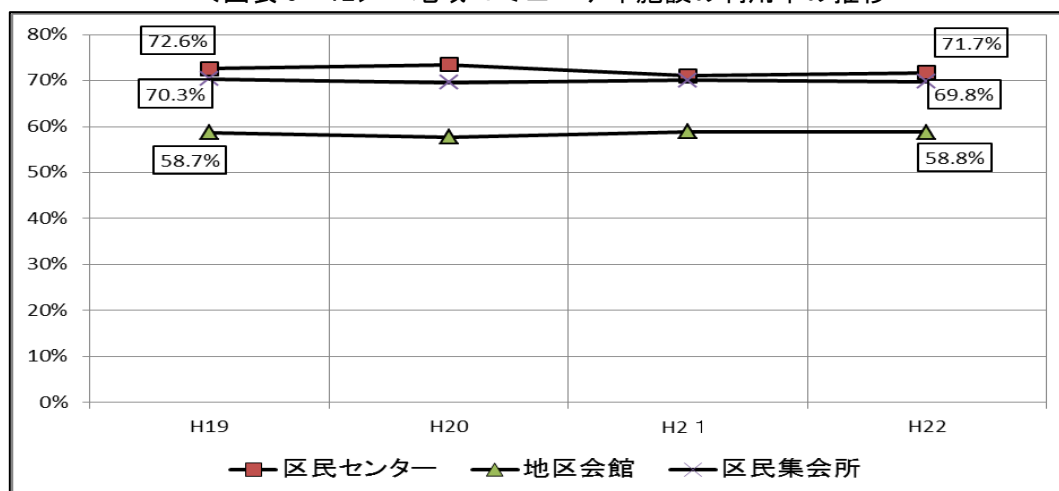
出所：内部資料とヒアリングの時に提示された資料に基づいて筆者作成

<図表 5-11> 地域コミュニティ施設の利用率（H22）

	総可能件数	総利用件数	利用率
区民センター	84,303	60,450	71.7%
地区会館	145,672	85,616	58.8%
区民集会所	73,286	51,121	69.8%
区全体(平均)	303,261	197,187	65.0%

出所：「統計書 総合編 平成 23 年度」より筆者作成

<図表 5-12> 地域コミュニティ施設の利用率の推移



出所：「統計書 総合編 平成 23 年度」より筆者作成



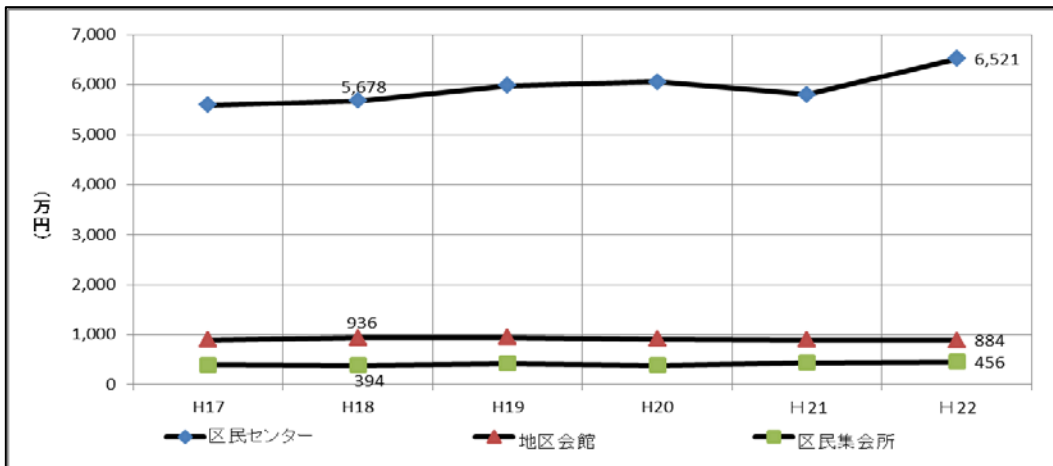
＜図表 5-13＞ 施設別の利用率の分布（H22）

行ラベル	区民センター	区民集会所	地区会館	区全体
30%以下	0.0%	0.0%	4.3%	2.3%
30～40%未満	0.0%	6.9%	4.3%	4.6%
40～50%未満	0.0%	6.9%	12.8%	9.2%
50～60%未満	18.2%	13.8%	34.0%	25.3%
60～70%未満	9.1%	13.8%	21.3%	17.2%
70～80%未満	72.7%	24.1%	17.0%	26.4%
80～90%未満	0.0%	31.0%	4.3%	12.6%
90%以上	0.0%	3.4%	2.1%	2.3%

出所：「統計書 総合編 平成 23 年度」より筆者作成

注：代田区民センターは改築のため休館中であったため、利用率の集計はない。

＜図表 5-14＞ 1館当たりの管理運営経費の推移

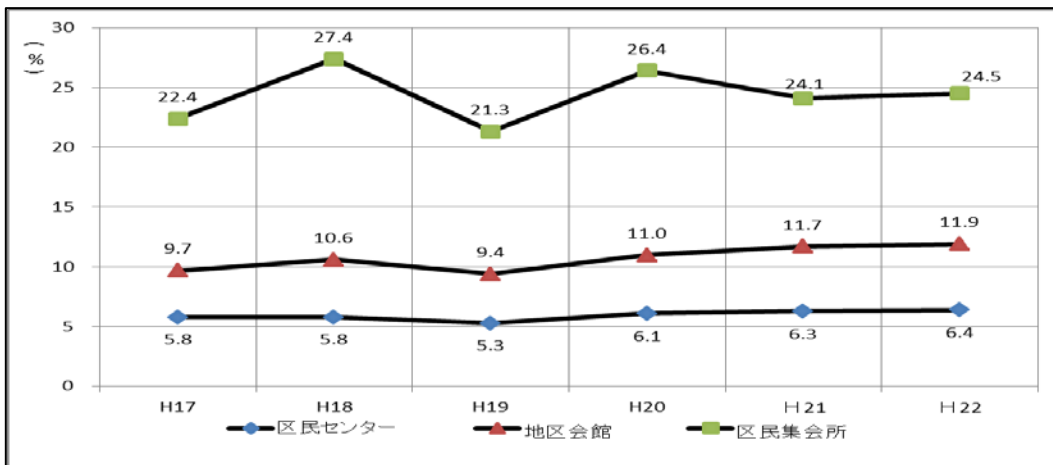


出所：『世田谷区の財政の状況』（世田谷区政策経営部財政課、各年度）より筆者作成

注：施設の建設費など投資的経費は含めていない。

「1施設当たり施設運営経費」＝管理運営経費（A）/各年度の該当設置施設数。

＜図表 5-15＞ 利用者負担割合の推移

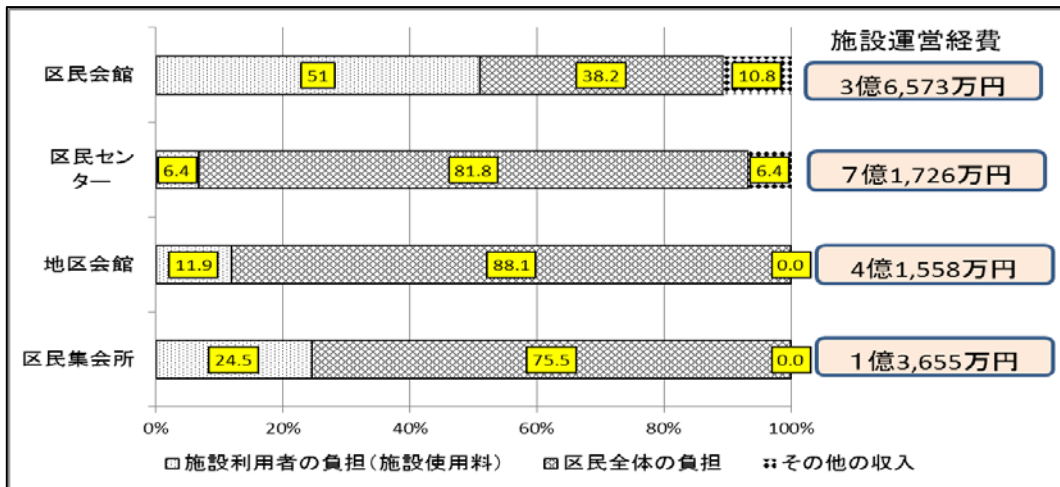


出所：『世田谷区の財政の状況』（世田谷区政策経営部財政課、各年度）より筆者作成

注：施設の建設費など投資的経費は含めていない。

また、「利用者負担割合」＝（使用料・手数料）/（管理運営経費 A）で算出した。

<図表 5-16> 運営経費と利用者負担割合の状況 (H22)



出所：『せたがや 利用者負担見直し特集号』（2012年9月15日）

## 《巻末資料 2》

### ＜参考資料 1＞ 行政サービスの供給方式

	嘱託員雇用・退職者再任用、派遣職活用	指定管理者	PFI	市場化テスト (官民競争入札)	業務委託
根拠法	労働基準法他	地方自治法	PFI法	公共サービス改革法	民法
対象	ほとんどすべての分野 (ただし、正規職員の 管理か《業務指示に 基づく業務》)	「公の施設」の管理 (行政処分が含まれ る場合がある)	公共施設等の整備な どに関する事	公共サービス(公共 サービス改革法によ る法令の特例措置に 加えられれば、行政処 分も対象となり得る)	行政業務全般(公権 力の行使にかからな い範囲に限定)
民間事業等との 関係	-	地方自治体による 「指定」(行政処分) により管理権限の委 任を行う仕組み	民法上の契約関係	民法上の契約関係を 基本としつつ、本法に より、当該契約関係 に一定の制限を課す 仕組み	民法上の契約関係
担い手の決定	個人契約・派遣職員 は派遣法	指定による(議会の 議決が必要)	入札により決定	入札による決定(官も 入札に参加可能)	入札により決定(随 意契約を含む)

出所：「公共サービス改革－入門編」(内閣府 公共サービス改革推進室)より抜粋

### ＜参考資料 2＞ 地方自治法における「公の施設」の設置及び管理

#### ●1963年の地方自治法改正

- ・「営造物」から「公の施設」に名称が変更。
- ・「公の施設」の設置・管理主体が、地方公共団体に限らない、公共団体・公共的団体へ。
- ・施設の物的側面については、民法上の契約により業務委託(例、施設のメンテナンス・清掃)も。

#### ●1991年の地方自治法改正

- ・公社、公団などの第3セクターへの管理委託を認めると同時に、受託者による利用料金収入制の導入

#### ●2003年の地方自治法改正

- ・指定管理者制度の導入
- 管理者になり得る主体に関して「限定」を外す。その結果、民間営利事業者・NPOも管理者になる途が開かれる。
- 施設の管理者に委ねられる事務については、使用許可権限の行使も含むものに拡大。

#### ■現行地方自治法第244条一の2項、3項

「普通地方公共団体、住民の福祉を増進する目的をもっ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。

2 普通地方公共団体(次条第三項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。)は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。

3 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、不当な差別的な取扱

いをしてはならない。」

■現行地方自治法第 244 条二

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。

- 2 普通地方公共団体は、条例で定める重要な公の施設のうち特に重要なものについて、これを廃止し、又は条例で定める長期かつ独占的な利用をさせようとするときには、議会において出席議員の三分の二以上の者の同意を得なければならない。
- 3 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られたときには、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するものに、当該公の施設の管理を行わせることができる。
- 8 普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金（次項において「利用料金」という）を当該指定管理者の収入として収受させることができる。
- 9 前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。