

コミュニティ施設の住民管理の研究

菊池 美代志

Study on Civic Management of Community Facilities

Miyoshi Kikuchi

The civic management system of community facilities is a unique community action in our country, while there are many difficulties of management and increase of civic responsibility. Since 1970, this system has spread throughout many cities and gets excellent results.

This study reports the actual condition on civic management. The contents are as under:

1. Matters related to community policy. 2. Facilities types and management system. 3. System in civic sectors. 4. System in public sectors. 5. Matters related to urbanized society.

1. コミュニティづくりと住民管理

(1) コミュニティ施策とコミュニティ施設

コミュニティ施設の住民管理を理解するためには、はじめに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役割がどの様に位置づけられていたのかを記しておく必要がある。

我が国でコミュニティづくりの活動がスタートしたのは、昭和40年代後半の時期であるが、この活動は、当初行政が首唱して上からの呼びかけによってはじまったところから、行政はコミュニティ施策の推進に並々ならぬ意欲を燃やした。

しかし、コミュニティづくりの生命は、あくまでも住民主体で行うことであるから、行政による過度の助成の結果、お役所丸抱えの官製運動になる危険を避けねばならず、行政

の施策と言っても、そこには自ずから限界があった。そこで、コミュニティ施設をはじめとした地域の条件整備は行政が担当し、その施設を利用してどのような事業や活動を行うのかは、住民の主体性に任せるという見解が支持された。

その結果、行政側のコミュニティ施策はもっぱら施設を建設することが主となって、施設先行のコミュニティ行政と言われたが、この施設の設計プランを利用者である住民の参加によって策定することにより、コミュニティづくりの実効を上げようとした。

また、コミュニティセンター、コミュニティ道路、公園、緑地のような施設は、外見では目にみえないコミュニティと言う存在の「シンボル」としての役割を果たすように期待された。そのシンボルの役割は、建物のデザインや内装と外装に工夫をこらして、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ることで表現された。

それと同時に、施設の管理・運営から行政は手を引き住民の手に任せ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。

その後、コミュニティ活動が盛んになるにつれて施設の機能の重要性が増した。コミュニティ活動は、多様な住民層が多彩な活動を昼夜を選ばずに行うものであるから、そのための場としてのコミュニティセンターは、何時でも、誰でも、どの様な利用の仕方にも対応できる柔軟性を備えていなければならない。そのためには、行政の硬直化した施設管理規定の枠から外し、住民の自由な裁量にしたがう管理形態に移したほうがよいとかがえられた。

これらの理由により、昭和40年代後半からコミュニティ施設の住民管理が始まり、既に10数年を経過した今日では、多彩で個性のある管理の方法が開発され、その評価も定着してきた。この小論は、その管理形態のあり方に関する論点の一端を紹介している。

(2) コミュニティ施設の住民管理とは何か

最近、住民管理をはじめとして公共施設の管理委託が増大しつつある。公共施設の管理委託とは、地方自治体や国等の公共団体が建設した公の施設の管理を、その公共団体が行うのではなくて、民間の団体に委託することを言うのである。管理を委託される側の民間団体には、1) 民間業者、2) 公社・公団のような第3セクター、そして、3) 住民組織の3種類のものがあり、それぞれを業者委託、第3セクター委託、住民委託という。

地域の公共施設の管理を、民間団体に委託すると、直接管理する場合に比べて経費が著るしく節約できるところから、地方行財政の改革の必要性が高まるとともに、この「公設民営」方式の管理委託が増大しつつある。しかし、公の責任とされてきた仕事を民間団体に委託することの是非をめぐっては、自治体

の職員団体をはじめ、市民団体や学者グループ等の中で強い論議が起こっており、そうした論議が、十分に尽くされないまま、今日行政主導による民間委託はどんどん進行しつつあるのが実情である。

その論点となっているものの一つは、民間に委託すれば行政の経費は節約できるとしても、今度は業者による安かろう悪かろうサービスがおしつけられ、住民が損害を被ると言うことである。また一つは、行政の専門性を必要とする仕事を、民間が代行できるものではなく、住民サービスの低下が生じると言うものであった。

自治省の調査によると、公共施設の委託の状況は、表1に見るように年々増加しつつある。なかでも委託率の高い施設は、民生施設、体育施設、宿泊施設、会館、コミュニティ施設等で、われわれの身近にあって、日常よく利用される施設が委託されていることが分る。

とりわけ委託の率の高いのはコミュニティセンターを始めとするコミュニティ施設であり、その多くは住民委託といわれて、地域住民組織が管理するものである。

しかし、住民に管理を委託する場合は、業者委託や第3セクター委託とはそのあり方が異なるので、これらを同列に扱うことはできない。

第一に、業者委託ではサービスの供給者が、行政であるか民間業者であるかが問題となるのであって、どちらの場合にしても住民はサービスの受益者ととどまる。しかし、住民委託の場合では住民はサービスの受益者であり、また供給者ともなる。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が異なる。第二に、住民が施設の管理者となり、サービスの供給主体となることで、行政の統制から離れ、住民のベースによって、自らのニーズに柔軟に対応した施設運営の展望が開ける。つまり、住民の負担の増加とならんで受益の増加が見込まれる。

第三に、住民委託の対象となる施設は、小

規模なものが多く、その管理には特に高度の専門能力を必要としないから、それほど負担を感じないでも済む。むしろ、自分たちの使う施設を自分たちの手で管理することは、住民自治の本来のあり方に沿うものであるから、「自主管理」は望ましい行為だといえるのである。

2. 管理委託の形態と施設のタイプ

(1) 管理委託の形態

施設の管理委託には2つの面がある。第1は、施設のハード面の管理を委託することで、第2は、施設のソフト面の運営を委託するも

のである。

ハード面の管理委託とは、施設本体の維持・開閉館・掃除・夜間見回り、および機械類の操作・点検等の作業を委託するものである。

ソフト面の運営委託は、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・指導・監督等の事業を委託する。

そして、住民への管理委託と言う時には、この二つの面を全て委託する「全面委託」から、その一部を委託するにすぎない「1部委託」まで幾つかの段階があり、1部委託という時は、残りの部分は行政による「直接管理」の下におかれることになる。

表1 都市における委託の実施率（公の施設）

自治省調査

事務事業名			55年3月	57年10月	事務事業名			55年3月	57年10月
全 市 的 な 公 の 施 設	民 生 施 設	保 育 所	2.6%	2.8%	全 市 的 な 公 の 施 設	社 会 教 育 施 設	博 物 館	0.6%	2.5%
		母 子 寮	6.3	11.4			資 料 館	9.7	12.4
		養護老人ホーム	5.3	7.8			小・中学校施設の開放	14.2	21.7
		老人福祉センター	31.5	35.7			計	12.4	19.5
		老人憩の家	45.3	48.9		宿 泊 施 設	国 民 宿 舎	34.4	43.3
		福祉会館	21.8	33.6			その他の宿泊施設	22.6	35.6
		児童館	23.5	23.0		計	26.6	38.0	
	計	11.7	14.7	公 園		公 園	2.2	6.4	
	衛 生 施 設	し尿処理施設	6.0			6.6	児 童 公 園	2.0	7.2
		ごみ処理施設	5.4			5.6	計	2.0	7.0
		下水終末処理場	7.9	11.6		会 館	市民会館・公会堂	5.7	12.6
		公衆便所	3.5	15.6			文化センター	8.4	19.2
		健康センター	1.3	5.7			勤労会館	15.5	24.4
	計	4.0	13.9	婦人会館			4.7	13.1	
	体 育 施 設	体育館	4.6	13.0		計	7.2	15.3	
		陸上競技場	6.3	12.4		診 療 施 設	病 院	0.6	2.9
		プール	17.0	18.6			診療所	8.7	21.8
		野球場	4.3	7.4		計	6.3	14.2	
		武道場	10.5	19.1		コ ミュ ニ テ ィ 施 設	地 区 公 民 館	5.8	22.9
	キャンプ場	16.5	26.4	地 区 図 書 館			1.0	7.5	
計	9.0	14.0	コミュニティセンター	23.7	40.6				
社 会 教 育 施 設	中央公民館	0.7	0.7	集 会 所	24.8	43.8			
	勤労青少年ホーム	6.7	9.6	計	16.0	37.5			
	青年の家・自然の家	4.6	7.2	合 計	6.1	15.8			
	中央図書館	0.6	0.2						

- (注) 1. 地区公民館とは、社会教育法第21条の規定により設置した公民館で、主として地域住民の利用に供するものをいう。
 2. 地区図書館とは、図書館法第2条の規定により設置した図書館で、主として地域住民の利用に供するものをいう。
 3. 委託の実施率は管理運営の全部を委託している施設数を施設の総数で除して得たものである。

ところで、管理面の1部委託とは、施設の管理を特定の時間帯にかぎって、たとえば昼間のみ、夜間のみ、休日のみ委託したり、特定のスペースやフロアーにぎって管理を委託するものである。また、運営面の1部委託とは、例えば、図書貸出サービスだけを住民に委託するような場合である。当然のことながら住民の力が及ぶ範囲もその時間帯や空間、事業に限られることになる。

従って、管理委託の方法には、全面的な「自主管理」の段階からハード面に限定された「下請け管理」にいたるまで、いくつかの段階に分れ、前者から後者に行くにしたがって、住民主導から行政主導に移っていく。

(2) 委託の背後にある条件

さて、行政サイドがハードとソフトの管理と運営の権限を、どの範囲まで住民に委ねるか、逆に住民サイドがどこまで委託を引き受けることに同意するのか、この範囲を左右する条件は4つある。

第1は、施設の特性。まず、施設規模が問題である。大規模のものほど素人の住民の力では管理が難しくなる。しかし、事業の運営は、相当大規模でも素人で出来るものがある。つぎに、施設の複合機能が問題となる。いくつかの単一目的施設を併設した複合機能施設では、一般開放部分が制限されたり、行政側の各セクションの管理権が錯綜し、住民による管理は難しい。

第2は、コミュニティの成熟度。受け皿になる地域住民組織がどれだけ確立しているか、住民にどれだけ管理能力が備っているかが問題となる。

第3は、行政サイドの事情。行政側がどれだけコミュニティ事業に習熟しているかも問題である。

第4は、以上の根底に地域社会としての成熟度、つまり都市的生活様式の浸透と都市型社会への移行の程度という問題が横たわっている。

(3) 地域の施設のタイプ

地域施設には、3つのタイプがある。第1は、広域大規模施設であり、これは町の中央部分に建設された市民センターや文化センターのように、全市民を利用対象者とし、建物は地上5階とか10階に達する大規模のものである。こうした施設は、各種の理由により住民管理には不向きなので、行政が直接管理する直営方式がとられる。

第2は、「中間施設」というべき中域中規模施設である。町のなかを学区のようないくつかの中規模地域に分割し、その地域単位ごとにコミュニティ施設を建設する場合である。そして、この類の施設は、各種の理由で住民組織に委託され、公設民営方式がとられている。

第3は、町内会のような小さな地域単位ごとにおかれている地元集会所施設がある。この種の施設は、もともと地元の住民が自分たちで建設し、管理し、利用してきたものが多く、これは民設民営方式の施設と言える。

今述べたように、公設民営システムが一番普及しているのは、第2の中間施設タイプなのであるが、最近では他の2つのタイプの施設にも適用されるようになった。第1の大規模施設の場合では、管理にあたる住民組織を強化し、あらかじめ小規模施設で経験を積んで、力のある組織に育てた上で委託する例がでてきている。また、大規模地域施設では、特定の業務やフロアーにかぎり委託する「1部委託」が行われることがある。また、住民の側でも小規模なものより、大規模な施設の管理にかえて魅力を感じ、食指が動く場合がある。

第3の地元集会所施設の場合では、行政が新しく建設すると、その管理は当然のように住民委託になる。この様に住民管理はあらゆる規模の施設に広がりつつあるといえる。

3. 地域における住民の管理体制

(1) 住民サイドのメリット

住民管理によって得られる住民サイドのメ

リットとしては、次の4つをあげることができ
る。

1) 活動と利用の便の増加……多目的施設を
住民が自由に管理できる結果、何時でも、誰
でも、気軽に、のびのび利用できるよにな
る。施設を開放化し、柔軟化することで、都
市の多様で異質のニーズに対応する道が開か
れたのである。

2) 住民の交流の拡大……以前は遠隔地の施
設を利用してサークルが地域内のセンタ
ーを使うようになった結果、諸活動の地域集
積が進む。また、施設を利用する異年齢、異
階層、異地域の住民の交流ができてきた。

3) 自治と参加の強化……管理・運営・事業
をめぐる新しい連帯の形成、受益者負担意識
の形成とともに、その裏には余分な税は払わ
ないという意識、小さな政府が良いという意
識の形成がみられる。

4) 行政を利用……行政の大きな施設や活動
資金を地元を導入することで新しい、大規模
な、専門レベルの高い住民活動ができるよう
になる。

(2) 住民組織の成熟度

しかし、住民管理は、何処の地域でも実施
できるものではなく、住民の自治意識、参加
意識、コミュニティ意識などの成熟が必要で
ある。さらにまた、住民組織の成熟度も考慮
されねばならない。

地域の住民組織が管理の主体、委託の受け
皿としての役割を果たすためには、次の条件
を備えていなければならない。1) 地元の住
民から信頼され、広い支持をえている公共的
組織であること、2) 優れたリーダー、企画
力と実行力のある人々がおり、自主管理を担
えるだけの実力を持っていること、3) コミ
ュニティ形成に意欲を燃やしていること、4)
行政と住民との間に立って、管理の自主性を
貫き、両者のコミュニケーションの媒介とな
ることなどである。

これらの条件全てを備えた組織を地域のな
かに見つけ出すのは難しいので、これに近い

条件を備えている組織を管理の主体に選ぶこ
とになる。また、こうした諸条件は一朝一夕
に獲得できるものではないので、地元で昔か
らある既成住民組織のどれかが選ばれること
が多くなる。しかし、既成の組織が解体して
いて地元の人の多くの支持を失い、活力が低
下している時には、全く新しい組織を発足さ
せねばならない。こうした事柄は、地域によ
って非常に事情が違うが、管理の主体には次
の4種の組織が存在している。

(3) 住民組織のタイプ

1. 町内会管理型……町内会は日本全国何
処にでも存在する一番ポピュラーな組織であ
り、行政との関係も深く、そして、これまで
地域の問題解決のための大黒柱としての役
割を果たしてきた。そうした実績をもつとこ
ろでは、施設の管理を町内会に委託する例が
多い。また、人口が希薄なへき地や、逆に同
じ条件にある都心の繁華街は、1町会の規模
が小さいので、その連合体である地区町会連
合会に委託することもある。

2. 学区協議会管理型……我が国の都市の
中には、これまで学区を中心に地域を運営し
てきたところがある。京都、名古屋、金沢、
富山市等、関西、北陸、そして、東海にかけ
ての諸都市である。名古屋の例でみると、同
市は約250の小学校区に分れ、それぞれの学区
には各種組織のリーダーからなる協議会が結成
されている。そして、この協議会は毎月1回会
合を開いて、地域の重要な問題を審議し、決定
し、それにしたがって各組織が手足となって活
動している。この様な地域では、施設の管理は
学区協議会に委託されることが多い。

3. コミュニティ協議会管理型……いま挙
げた特殊な例を除いて、我が国では学区のよ
うな中規模の地域を単位とする住民組織は、
存在しなかった。しかし、昭和40年代後半以
降、学区を単位にしたコミュニティづくりが
盛んになり、学区内の諸組織を繋げたコミュ
ニティ協議会が新たにつくられてきた。そし
て、コミュニティづくりのひとつとして、新し

く建設されたコミュニティ施設の管理をこの協議会に委託する地域が増えてきた。しかし、コミュニティ協議会は、地元の各種団体の代表からなる大規模な組織であり、その中の下部組織として管理運営委員会を結成し、この委員会に管理の実務を任せることが多い。

4. 新地域型……新しく計画された地域を単位とし、そのなかの住民組織に委託する。

5. その他の型……最後に、老人会・婦人会のような年齢別組織に委託する例、商店会・観光協会のような職業別組織に委託する例、体育協会・文化団体連合会のような課題別組織に委託する例等がある。

(4) 住民参加の方法

施設の管理には、各種の組織、多様な住民層が参加する。その中にはこれまで地域の出来事や活動には、全く無関心であった住民層も加わることがある。

学区のコミュニティ協議会に管理を委託すれば、その協議会に加盟している各組織の会員が運営委員会の審議・決定に参加をする。また、各組織が分担して、運営・管理の実務を分担遂行する。

また、町内会に委託をした場合でも、その運営を担当する委員会には、利用者である住民各層が幅広く参加することがある。

管理の委託先は、実にバラエティに富んでいて、ヤング・グループ、文化サークル、運動サークルへ委託することがある。つまり、このような自己充実型の団体が施設管理という公共の仕事を担当するようになる事は、コミュニティ形成の上で意義のあることである。

管理・運営の仕事には、運営委員、管理職員、労務ボランティア、事業実施ボランティアのようなさまざまなものがあり、地域からの公募方式をとっているところでは、住民が個人として参加することができる。

(5) 地域特性による管理体制の相違

大都市の都心地区では、住民管理の例は余りないようだ。その理由は、居住人口が減少

し、施設新設のニーズが殆どなく、委託を必要とする各種の圧力に乏しいこと、また、新設しようにもその用地がないことなどがあげられる。しかし、今後都心の公共施設に空き家が増え、住民向けの集会施設等へ転用を考慮するようになると、都心地区の委託も増える可能性がある。いま、都心地区で住民管理を実施しているところでは、管理・運営は、地元に住む商業自営層が担当し、オフィスに勤務するサラリーマンが夕方・夜間利用しているというケースがみられる。

インナーエリア地区では、地元に住む工業自営層が管理の担い手となる。しかし若い層が流出し、リーダーが高齢化しつつあって、将来も自主管理を続けられるか懸念されている。また、人口減少とともに、利用者が減り、収入が減り、労務奉仕者も減って困っている。また、インナーエリアでは昔建設した町内持ちの集会所が老朽化し、建て替えの時期を迎えるところが増えてきた。行政側では、行政の負担で建て替えを行い、それを機会にやや大きい複合施設を建設し、その管理委託を意図しているところがある。

郊外地区では、住民管理が非常に盛んである。公共施設に乏しいところから、施設はまず郊外に一まわり建設され、それが終えたところで次に都心の建設に進むのである。郊外では、多目的施設を新設し、これを管理委託する例が増えており、新住民が盛んに利用し、ユニークな管理を行う地区がある。

4. 委託に対する行政側の姿勢

(1) 行政上のメリット

行政当局は、住民管理のような新しい試行に対しては、極めて慎重な姿勢を示す一方で、実現が可能であれば委託に踏切りたいと言う強い希望を持っている。行政が住民管理に積極的な姿勢を示す理由は、次の4点にある。

1) 経費の節減……直接管理にくらべ、人件費で約70%、管理経費で相当の金額の節約になる。それは、住民の側が各種の工夫をして、経費の節約に努める結果である。さらに

管理事務の簡素化というメリットもある。2) 公共財産の有効利用……行政管理の硬直性から開放され、住民が柔軟な管理を行う結果として、施設の利用率や稼働率が高まる。また、住民の利用の仕方が丁寧になり、施設・備品が長もちする。3) 住民と行政の距離の短縮……参加行政が本格的に展開される結果、これまでよりも相互のコミュニケーションと理解が深まる。4) 行政の活性化……従来 of 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の関連づけが高まり、行政内部の刺激が増大する。

以上の理由のうち、各自治体が実際に狙いとするところは、財政上のものが中心となり、それに施設経営上のものが加味されるものである。しかし、管理委託の実施にあたって、財政上の都合だけが先行するのは邪道であって、当然のことながら、住民サービスの向上の観点がなければならないし、また、行政と住民がパートナーとして共にまちづくりを担うという協同と自治の観点も考慮されねばならない。その意味で、住民管理という施策が、財政施策だけでなく、行政施策全体の中にどのように位置づけられ、とくにコミュニティ施策とどの様な関連があるのかが明確にされる必要がある。

(2) コミュニティ施策との関連

施設の管理をコミュニティ施策との関連で捉えると、四つのタイプがある。

第一は、コミュニティ施策先行型である。かなり体系的なコミュニティ施策があらかじめ展開され、あるいは住民による活発なコミュニティ活動の盛り上がりがあって、それらを基礎に施設建設要求が提出され、行政がこれに応ずるかたちで建設に同意し、その時に設置後の住民管理の導入を双方で合意する場合である。住民活動——施設要求——建設参加——管理委託というこの一連の流れにそって住民管理が進む場合が、一番自然で、実施上でも無理がない。

第二は、並行型である。例えば、コミュニ

ティづくりのモデル地区指定と同時にコミュニティセンターを建設し、委託を実施する場合で、指定を受けることがセンターを建設する条件となる場合である。また、コミュニティセンターの建設に合わせて、コミュニティ協議会が発足し、設計プランへの参加、建設時の地元利害の調整、その後の管理に当たる場合である。

第3は、委託先行型である。行政による集会所建設計画や、センター整備計画がまず樹立されていて、それに従いコミュニティ施設の建設が進み、出来た施設を順次住民に委託する場合である。あるいは、既存施設の1部を住民に開放するとともに、その部分を委託にする場合もある。しかし、コミュニティ施策をもたずに委託施策だけが先行すると、住民側に無理が生まれ、住民管理の実効が上がらない。

第4は、無関連型(特殊地点型)である。特別の地区に特別の理由からコミュニティセンターが落下さん降下的に建設される場合がある。例えば、工業再配置促進地区の指定を受けたため、また、石油備蓄基地の指定を受諾して、国の補助金によりセンターが作られる。また、ごみ焼却場の設置に同意した見返りに、住民管理を条件として施設が建設される場合がある。町全体のコミュニティ施策にかかわらず、その地区だけに住民管理が実施されるわけであり、この様な場合は、その後コミュニティ活動の発展につながる地区と、いつまでも単なる貸し館機能にとどまる地区と、2通りのケースがあるようだ。

(3) 行政によるコントロール

建設が終わり、管理を委託した施設に対して、その後行政がどのように関与しているのかをみると、4つのタイプが認められる。

第1は、放任型である。住民に委託したあとの管理はほとんど住民任せで、口を出さないし金も出さないというものである。施設の規模が小さく、地元にも全面的に任せておいても全く心配がないという場合に起こりやすい。

しかし、いくら管理委託をしたと言っても、施設はあくまでも行政の財産であるから、完全な放置はありえず、窓口担当者は住民と何らかの接触を必要とする。

第2は、サポート型であり、管理経費は全額行政が負担し、ときには事業費の補助まで出すが、運営は一切住民にまかせて行政は口を出さないと、住民サービスと援助に徹する場合である。

第3は、リモコン型である。金は出すが口も出さずと言うもので、運営は住民に任せてはいるが、行政が相当やかましく施設の利用の仕方や事業内容に規制を加える場合である。

第4は、行政リード型である。日常管理にあたる館長や事務局職員に行政のOBを任命し、管理だけでなく、運営も事務局主導で行われる場合がある。住民による運営委員会は形式化してしまうが、こうしたケースは比較的大規模センターにみられることがある。

(4) 行政の対応の問題点

1) 自治体と上級官庁との摩擦、市区町村などの自治体としては、既存の施設を住民管理に切り換えた意向をもっているが、これを監督する国の中央官庁が委託を認めない。従って、住民管理の問題は、国の上からの監督に対する、自治体の下からの自主性の主張という論点を含むことになる。

そこで、住民管理を意図した施設建設は、自治体の自主財源による自主事業として推進しなければならないから、財政にゆとりのある自治体しか実行しにくいことになる。しかし、住民管理を必要とし、また住民側にも連帯力の強さが備る等それなりの条件のあのは、むしろ力の弱い小さな自治体であることが多い。

2) 行政と議員との摩擦、他所の地区に設置された施設を羨み、我が地元にもコミュニティセンターをという圧力が議員から行政にかかってくる。こうしてできたセンターは、後の利用も悪く問題の種となる。しかし、設置が市内を一巡すれば、そうした要求はし

まるので、たいした問題ではないと言う意見がある。

3) 行政内部の摩擦、住民管理の意義や必要性について、行政内部の部課に認識のずれのあることが問題である。第一に、コミュニティ担当者と建設担当者とのずれがある。前者はユニークな設計を主張し後者は画一的なプランにこだわる。第2に、コミュニティ担当者と法制担当者とのずれがあり、後者は、施設や金の使い方に柔軟性を認めない。地元が節約して溜めた余剰金を、次の年度に繰り越すこともできない。第3は、コミュニティ担当者と社会教育担当者とのずれである。後者は、公民館の住民管理やコミュニティセンターが社会教育機能を遂行することに強く批判的である。第4に、コミュニティ担当者と社会福祉担当者とのずれがあり、後者は地域福祉施設の一般開放に消極的である。

(5) 行政と住民との役割分担

ここでは、公私の役割分担に関する行政サイドの見解を紹介しておこう。これは、筆者が昭和61年1月に実施した自治体向けのアンケート調査に回答を寄せた、コミュニティ担当者の意見をまとめたものである。

1) 住民管理は、市民参加推進の手段としてだけでなく、役割分担を相互に認識する場、受益と負担の関係を明確にする市民学習の場として有効である。

2) 行政負担は逐次住民の手に委ねる必要があるが、公私の分担の一線を引くのは難しい。もとより、全てを住民の責任とするには限界があり、過度の負担にならないように助成する必要がある。管理経費の規模が大きく、町内会費を値上げする等住民負担が大きくなっている場合は、運営費補助が望まれる。委託したとはいっても市の財産だから、補修や防火対策の責任を負わねばならず、公の施設である普通財産を貸し付けているのだから行政側の負担もやむをえない。

3) 両者の負担区分としては、イ。経費は

全て行政が負担する。ロ．基本的管理費は行政負担，運営事業費は住民負担。ハ．行政は財政措置を住民は汗を。ニ．地区単位の施設は地元負担で，小学校単位の施設は行政負担で。ホ．管理は市が，運営は住民が，等の区分が考えられる。

以上は，行政担当者の意見であって，住民の側にはまた別の意見がありうるが，それは今後の調査で明らかにしたい。また，公私の役割分担を実行する時には，公私協同システムを作ることが大切なことは言うまでもないが，どのようなシステムを作ったとしても，住民と行政との間に信頼関係が存在しなければ，効果を発揮することはできない。

5. 都市型社会における公共施設の在り方

(1) 都市的生活様式と公共施設

今日われわれは，日本全国の何処に住んでも，大都市で作られた衣・食・住に関する財貨やサービスを取り入れた生活をしている。また，都市で創造された芸術，学問，宗教等の文化を受け入れた生活をしている。つまり，われわれは日本全国の何処に住もうと，大都市の影響下に生活をしているのであって，このことを都市的生活様式の成立とよんでいる。それでは，都市的生活様式とは，どのような特徴をもつ生活スタイルなのだろうか，今日の都市社会学はそれを次のように考えている。

昔の農村の生活と今日の都市の生活を比べたとき，第一の相違としていえることは，自給自足の消滅である。昔は，衣・食・住に必要なものは自分たちの家庭で作り，自分たちで消費したが，今日そうした物資の全てが企業のような家庭の外部にある社会機関が生産し，供給してくれる。生活が，家庭外の機関に依存するようになったことが都市的生活の第1の特徴であり，このことを「生活の社会化」とよんでいる。

第二の相違は，相互扶助組織の解体である。昔の農村では，1軒の家庭の力だけでは解決できない生活問題がおこった時には，近隣の

人々の助けを借りて問題解決をはかってきた。農村のなかには農作業や日常生活の為の助け合いの組織が作られ，また冠婚葬祭のような特別の行事のときにも近隣による助け合いが行われてきた。今日，都市ではそうした相互扶助の組織は失われており，むしろ専門家の力や助言を借りることが多くなった。

今日，われわれは自らの手で水や燃料を自給したり，またし尿や汚水を処理することはできない。それらはの仕事は水道局やガス会社，し尿や汚水の処理場という専門機関が遂行している。また，団地やマンションに住んでいれば自前の庭や大きな客間をもつことはできず，遊びや接客には，公共の公園や社交場を利用せねばならない。われわれが享受している高度の豊かな生活に必要な物資やサービスは，本人や隣人等の素人の手作りによっては供給することができず，専門機関が提供してくれるのである。つまり，素人の住民による相互扶助にかわる「専門機関の優位」が第2の特色である。

いまあげた「生活の社会化」と「専門機関の優位」という都市的生活の2つの特徴を，ここで取り上げる公共施設の問題にひきつけて考えると，都市的生活様式の拡大は，生活と公共施設との結合を強め，生活のなかで公共施設の役割が重要になることを意味している。

さて，現代の都市社会においてわれわれの生活に必要な公共施設には，2種類のものがある。一つは，企業の経営する「商業施設」であり，二つめは，公共団体の設置する「行政施設」である。どちらも高度の専門的なサービスを人々に対して提供しているが，その内容と提供の仕方が両者で異なることは言うまでもない。

第1の商業施設は，私企業経営であるから，「企業の論理」にのっとって運営される。企業の論理とは，1) 利潤獲得の為に行われ，利用が有料である。2) 効率性が重んじられる。3) 市場ニーズに敏感に反応し，新しいものが提供される。4) 従って，創造性や試

行性が重視される。5) しかし、社会的に必要であっても、市場の採算ベースに乗らないもつ仕事は切り捨てられることは言うまでもない。たとえば、社会的弱者に対するサービスの様な仕事である。

第2の、行政施設は自治体が運営する施設であり、「公共の論理」に従って仕事を行なうものである。公共の論理とは、1) 市民の権利と生活を保障する必要性の観点からサービスが提供されること。2) サービスは、市民全体に公平、平等に提供されるべきであること。3) 従って、出来るだけ無料が望ましいこと。4) サービスは、安定して、継続的に供給されること、などである。

しかし、行政部門において、運営の効率の悪さや、市民の新しい需要への対応の立ち後れが問題となり、行政部門に民間企業の論理を導入することで、その活性化を計ろうとする動きがでてきたことは、周知のところである。そして、この行政のもつ公共の論理の欠陥を補うとともに、もっと広く考えて専門機関一般がもつ限界を補完するものとして第三の「住民の論理」が登場してきたのである。

(2) 都市におけるアマチュア・システムの見直し

先に述べたように、農村生活と比べた時の都市生活の特徴は、専門機関の役割の増大にあるが、都市でのわれわれの生活をみると、その生活要求の全てが専門機関の提供するサービスに依存しているわけではないし、将来においてもまた全面依存するようになるとは考えられないのである。今日では、企業や行政に依存しないで、都市住民は、一人一人手づくりによる生活を行っており、そうした手づくりの生活領域は、最近拡大しているときえ考えられる。

例えば、家庭生活の面で言えば、DIYの浸透がある。手作りのセーターや手作りパンの普及、自分で行う身体症状の測定や家の補修等である。いずれも、専門機関の作った道具やサービスをうまく活用しながら、自分で仕

事をするもので、専門化がアマチュアリズムを刺激して、後者の領域を拡大しているものである。

地域生活の面におけるアマチュア性をみると、我が国では昔から都市において住民が「町内会」のような組織を作って、地域の環境や施設を自分たちの手で維持し、管理をしてきた。地域の維持と管理は、次第に行政の専門機関の仕事に移行していったが、いまだに住民の仕事として残されているものも少なくない。また、昭和40年代以降住民運動が盛んとなったが、その運動は地域計画策定や都市建設の仕事を企業や行政の手に、全部任せるのではなく、それらを住民の手に取り戻すことを狙いとしたものであった。さらに、都市の各地における「住民活動」や「コミュニティ活動」の普及は、都市におけるアマチュア性の復権を意味しているといえる。

住民活動やコミュニティ活動は、「住民の論理」によって、生活を維持・発展させていくものである。住民の論理とは、1) 相互扶助を動機として行われるもので、2) 多面的なサービスをバラバラに分離せずに、融合させながら提供し、3) 手作り・手弁当・自主参加・自主管理で活動し、4) 地元利益を最優先するものである。

その半面、素人による活動は、小規模で、分散的になり、投下した労力のわりには効果が乏しく、地元エゴが顔をだしやすく、専門性において劣る、といわれている。

しかし、住民管理を導入することによって、公私の両システムのもつ限界を乗り越え、公共施設の機能の一層の充実と強化をはかることができる。前項でも述べたように、行政サイドのプラス面をあげれば、1) 経費の節減、2) 公共財産の有効利用、3) 住民と行政の距離の短縮、4) 行政の活性化等である。そして、住民サイドのプラス面をあげれば、1) 活動と利用の便の増加、2) 住民の交流の拡大、3) 自治と参加の強化、4) 行政を利用等である。

(3) 公共施設における専門性とアマチュア性の補完関係

これまで、都市的生活様式の普及と拡大、つまり、生活の都市化は、専門機関の役割の増大とアマチュア性の弱体化を意味すると考えられてきたが、両者は同等の力で生活を支配しているとはいえないとしても、実は相互補完の関係にあると考えられる。アマチュア・システムは今日の大都市において必要にして不可欠な存在であり、都市化が進むと一層その意義が増すと考えるべきである。たとえば、住民管理という試みは専門施設の管理にアマチュア性を組み込むものであるが、それは地方よりも、都市化の進んだ大都市で普及している。

第1に、専門システムに機能的に限界があって、それを補完するものとしてアマチュア・システムが必要になる場合があり、前者が強化されるにしたがって、後者への依存が進むと考えられる。今回問題としている住民管理の場合に、この事がよくあてはまるのであって、行政の施設管理にたいする住民の不満がアマチュアによる管理の導入をもたらしたのである。

第2に、専門システムの拡大は、アマチュア・システムの機能を刺激し、それに補助手段を供給することで、アマチュア・システムの拡大を促す。たとえば、ある市のかかなり大規模なコミュニティセンターでは、素人がワンタッチで操作できるエネルギー供給システムを設置したおかげで、専門家を置かないでも、住民に管理を委託できるようになった。また同時に、アマチュア・システムに限界があって、それを補う方向に専門システムの開発が方向づけられ、両者の一体化がすすむことがある。

第3に、生活の都市化は、専門機関の有効利用を可能にするが、その結果、素人の住民の地域管理能力が向上していく。住民管理は、誰にでもできるものではなく、管理・運営に従事する住民には、それらをこなせる一定の知的水準、それらにエネルギーを投入できる

余暇のゆとりと、経済的安定が必要である。つまり、今日我が国の国民各層に進行している高学歴化、余暇化、中流化という流れが、住民管理を支える基盤になっているのである。そうした動向のなかで、アマチュアの住民が作成する事業・運営計画は、ときには専門家の作成したそれをはるかに上回ることさえある。

第4に、都市化社会の段階にあつては、都市の専門機関の影響力が地方へと浸透していくが、今日のように大都市と地方の生活の質と水準がかなり均質化した段階では、各地がその都市的均質性を踏まえて、個性のあるカラーを出すようになる。それが「都市型社会」といわれる段階であり、都市性のなかに独自の地方性を組み込んでいくわけである。アマチュア・システムは、この地方性と表裏一体となって、都市的専門機関のなかに浸透してゆくと考えられる。

なお、この研究は、昭和60年度文部省料学研究費の助成により、住民管理を実施している多くの都市の関係者の方の助力をえて行ったものである。

参 考 文 献

- 「コミュニティ研究会報告」
自治省コミュニティ研究会、1977・6
- 「行政の効果と限界(Ⅲ)」
自治研修協会、1979・3
- 「主集・公共施設の住民管理」
都市問題・第71巻第9号、1980・9
- 「コミュニティ・センターの評価」
コミュニティ・61、1981・3
- 「特集・民間委託の争点」
地域と自治体・第12集、1981・11
- 「市区町村における管理改善の状況」
自治省行政局振興課、1983・3
- 「特集・自治体の外部委託」
ジュリスト・No.814、1984・6
- 「公民のコストの比較」
地方自治経営学会編、中央法規、1985・3
- 「新しい都市社会学」
高橋・菊池編、学文社、1985・4