

指定管理者制度を活用した小学校区における地域協働の可能性と課題

明治大学大学院理工学研究科新領域創造専攻
片桐 耕平

1. 研究の背景と目的

近年、市民自身やNPOが主体となって公共サービスを提供する「新しい公共」が注目を集めている。2003年にはコスト削減と公共サービス向上を目的として、NPO等が公の施設の管理を可能とする『指定管理者制度』が制定された。2009年には総務省が『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』を発表し、小学校区単位等で、町会・自治会とNPO等が相互に連携し、公共サービスを担う「地域協働体」の創設を呼びかけた。

小学校区における地域協働の施策は、古くて新しい。我が国では、自治省(当時)が1970年の『コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱』に基づいてモデル・コミュニティ地区を指定し、従来の町会・自治会に代わる新たな組織とコミュニティセンターの建設を推進してきた。目黒区や中野区は、その先進自治体として70年代に、小学校区単位で「住区住民会議」や「住区協議会」が組織され、「住区センター」や「地域センター」が建設された。中野区では区の施策転換に伴い解散する住区協議会が現れる一方、目黒区では住区住民会議が住区センターの指定管理者になるなど、過渡期を迎えている。

一方、岡崎市や堺市では、町会・自治会を基盤にNPO法人が設立され、同NPOが指定管理者制度を活用し、小学校区等における地域協働の新たな担い手となっている地域もある。

以上のように、小学校区単位の住民組織や町会・自治会を基盤としたNPOが指定管理者制度を活用することにより、小学校区等における「地域協働体」の核として機能する可能性があるように思われる。

既往研究を見ると、小学校区における住民組織の連携や指定管理者のNPOに関する研究は数多く存在するが、指定管理者のNPO等の小学校区における地域協働の関わり方について言及した研究はない。

そこで、本研究は、小学校区単位の住民組織と指定管理者のNPO等の関係に着目し、先進事例の分析を通して、指定管理者制度を活用した小学校区における地域協働の可能性と課題を探ることを目的とする。

2. 研究の対象と方法

本研究の対象は、目黒区の「住区住民会議」(以下、住民会議)、岡崎市の「NPO法人岡崎まち育てセンター・りた」(以下、りた)、堺市東区の「NPO法人さかい hill-front forum」(以下、さかい)とする。いずれも指定管理者である。目黒区は住民会議、岡崎市は学区総代会・学区社会教育委員会等、堺市は連合自治会がそれぞれ小学校区単位で構成されている。

表1に示すとおり、小学校区の平均人口は7~11千人であるが、山間部を抱える岡崎市は広い。目黒区の総面積は堺市東区よりやや広いが、小学校区の平均面積は約半分である。

表1 対象自治体の小学校区の地域特性

	地域	総面積	公立小学校	人口/校	面積/校
①	目黒区	15k㎡	24校	11,251人	61.3ha
②	岡崎市	387k㎡	51校	7,321人	759.3ha
③	堺市東区	11k㎡	9校	9,470人	116.4ha

研究の方法は、小学校区単位の地域コミュニティ施策の変遷と指定管理者制度について文献調査した上で、各事例の指定管理者及び行政担当者、関係者のヒアリングと資料調査を実施した。そして、小学校区内の地域協働と小学校区を超えた地域協働に類別し、それらの可能性と課題を考察した。

3. 目黒区における地域コミュニティ施策の変遷

目黒区は、町会からの反発を受けながらも住民会議を小学校区における地域課題の解決の協議組織として組織化した。10年以上経過しても、その活動が町会とあまり変わらないため支援の見直しを図ったが、全住民会議から反発を受け、町会の枠組みを超えたコミュニティ活動の実行組織として追認することにした。その後、基本構想に「区民と行政の協働」を掲げ、住民会議を住区センターの指定管理者にした。また、区の基本計画に、住民会議によるコミュニティ活動の支援とNPO等公益活動の支援を明記した(表2)。つまり、住民会議は当初の期待とは裏腹にコミュニティ活動の実行組織と化したことから、指定管理者制度を活用して支援を継続し、NPO等の公益活動と組み合わせ、地域協働の推進を図ることにした。

表2 目黒区における地域コミュニティ施策の変遷

年度	目黒区の計画	計画の背景・内容とその実行状況
1973	『生活圏域整備計画』	小学校区域に相当する「住区」を設定。各住区に地域課題の解決の協議組織として「住区住民会議」を設置。⇒町会から反発があったが、町会は実行組織、住民会議はその協議組織として役割分担することで住民会議の組織化を町会に説得し1985年までに全住区に設置。
1994	『コミュニティ施策推進の基本方針案』	住民会議はコミュニティ活動の実行組織化し、町会との違いがないため、区は支援の見直しを打診。⇒全住民会議から猛反発の末、区が譲歩し、住民会議を実行組織として追認。
2000	区の基本構想『区民と行政の協働によるまちづくり』	NPOから行政まで多様な主体が連携することで、地域課題の解決を図ることとした。⇒2006年、住民会議を住区センターの指定管理者として特命し、それを通して支援を継続。
2009	区の基本計画を改定し、住民会議によるコミュニティ活動、NPO等によるテーマごとの公益活動等の支援を明記。	

4. 目黒区住区住民会議の地域協働

4.1 事例スタディの対象

事例スタディは、全 22 住区のうちホームページを持ち、かつ調査の協力が得られた自由が丘・田道・東根・八雲の各住区の住民会議を対象とした。その組織概要を表3に示す。

4.2 小学校区内における地域協働

いずれも町会を中心に住民会議を設立しており、特に自由が丘住区と東根住区は住区内の町会と密に連携し、町会組織と類似する部会においてPTA等と協議し、小学校の学校開放や防災訓練、青少年健全育成等、小学校区単位の地域協働を進めている(図1)。担い手の高齢化が進み、活動内容は町会と変わらないといわれるが、町会長以外の者を住民会議の会長にする等、町会との差別化を図っている。

八雲住区や田道住区も、町会を中心に住民会議が設立されたが、町会の枠組みを超えた災害対応委員会の設置や町会とは異なる部会編成を行ない、PTA 役員や中学生等の参加を促し、住民会議の活性化を図っている。八雲住区のように、住区センターの利用団体にお祭りの企画を任せる等、調整役に徹することで若い担い手を確保している事例もある。

しかし、総じて、意見調整や計画立案、区への政策提言など当初想定された活動まで発展していない住民会議が多い。

4.3 小学校区を超えた地域協働

目黒区では、2~3の住区で中学校区、5~6の住区で「地区」(区内全5地区)を構成し、各住民会議の代表者や担当者が各会議に参加しているが、他の住区と連携した地域協働の取り組みを行なっている住民会議は極めて少ない。

八雲住区のように、シルバー人材センターに広報誌配布を業務委託している住区はあるが、住民会議と協働しているNPOは2つしか見られない。そのうち、NPO法人ウィリングハンズコミュニケーションは、田道住区の防災活動に参加した当時中学生達が20歳時に設立し、小学校区域を超え、田道住区のある東部地区の各住民会議と協働して、防災や青少年健全育成の諸活動を展開している(図2)。

4.4 指定管理者制度の活用実態

区は住民会議に、コミュニティ活動の補助金として年間100万円、住区センターの指定管理料として年間約500万円を支払っている。住民会議の活動促進という政策目的から特命で指定したため、区も住民会議も意識はあまり変わっていない。

規約上、住民会議が自由に利用料金を設定できず、自販機設置等による自主事業の収入が確保できない上、利用者ニーズに応えたサービスも制限されていることから、公共サービスの向上や管理経費の縮減という指定管理者制度の目的が達成されていない状況にある。

4.5 考察

住民会議は、住区センターを拠点に小学校区内の町会やPTA等と連携した、防災や青少年健全育成等の地域協働が定着している。その活動からNPOが生まれ、小学校区を超えた事例もある。しかし、ほとんどが小学校区内にとどまり、区が期待する地域協働まで発展していない住民会議が多い。

指定管理者制度により一定の財源を得ているものの、規約上様々な制限があり、同制度を活用しきれていない上、同制度の本来の目的が達成されていない課題がある。

表3 対象事例の住民会議の概要

	自由が丘住区住民会議	田道住区住民会議	東根住区住民会議	八雲住区住民会議
設立年	1979年2月25日	1984年10月20日	1983年11月12日	1985年12月7日
地区	西部	東部	西部	西部
会長	町会長と差別	町会長が兼任	町会長が兼任	町会長と差別
管理施設	自由が丘住区センター 宮前分室	田道住区センター 三田分室	東根住区センター	八雲住区センター
組織構成	調整と実働の両方を兼ねる、常設の通常委員会と必要に応じて特別委員会を設立する	部制を廃止し、企画運営委員会を設置。縦割りではなく、住区全体で考え、行動する	常設の専門部会により構成	常設の専門部会と必要に応じ特別委員会、地域住民・団体と連携する協議会を設置
関係主体	町会、小・中学校、PTA、各種団体、商店街等	町会、小・中学校、PTA、各種団体、児童館、NPO等	町会、小・中学校、PTA、各種団体等	町会、小・中学校、PTA、各種団体、商店会等
協働事業	防災訓練(町会を調整し連携)	音楽祭(東部地区の各住区を調整し連携)	7町会連合防災訓練(町会を調整し連携)	夏祭り(地域団体を支援し連携)

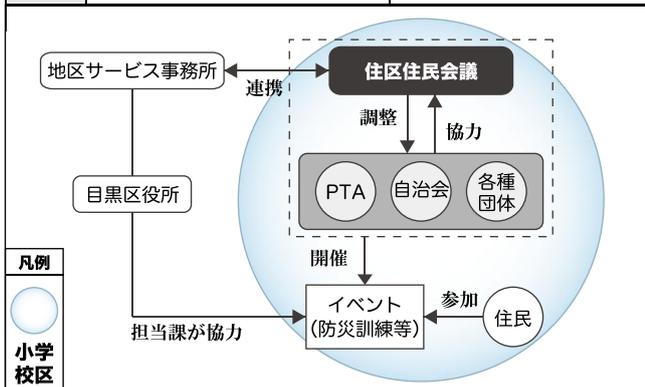


図1 目黒区の小学校区内における地域協働の関係図

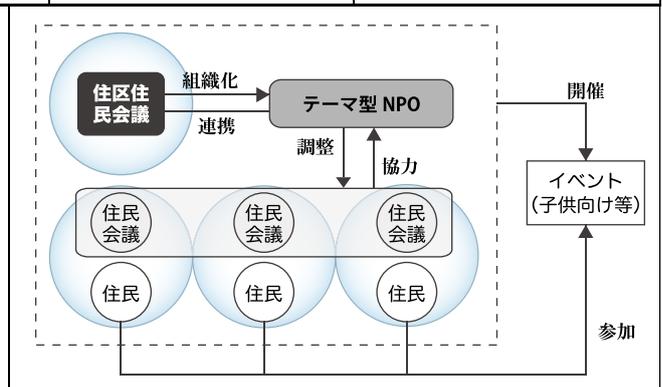


図2 目黒区のNPOが関与した地域協働の事例

表4 指定管理者として小学校区における地域協働を進めている NPO の概要

	NPO 法人岡崎まち育てセンター・りた	NPO 法人さかい hill-front forum
設立背景	前身：行政と住民の協働により、従来の地域組織を母体に設立。(センターの管理運営、市民協働まちづくり業務を実施) ⇒2005年、行政から独立し、NPO 法人化。	前身：自治会や防犯団体有志により設立。(市への政策提言や住民の意見調整等、多様多様なまちづくり活動を実施) ⇒2004年、東文化会館竣工に向け、市の働きかけで法人化。
目的	市民・企業・行政が相互に参加・協力した活動を支援することで、岡崎市の協働型社会づくりを促進	地域住民が主体的に取組む事業・公共施設の企画運営事業により、地域住民が主体の社会の実現と文化振興に寄与
担い手	中心：若年層(30代)のまちづくりファシリテーター 協力：地域住民、青年会議所有志、ボランティア	中心：地元でまちづくり活動を先駆的に行うI氏と住民有志 協力：全連合自治会長、学校・警察、専門家等多様多様
組織構成	・まちづくり支援の事業開発チームと指定管理チーム ・職員は定年退職した男性、主婦層を中心にした女性等	・部会編成等ツリー型の組織編成はとっていない ・スタッフは20代～30代が大半
活動財源	・指定管理+まちづくり・住民と行政の協働業務→委託財源 ・NPO 会費+市民発意型業務(民間助成金)→自主財源	・指定管理仕様書記載業務+JST からの委託研究→委託財源 ・市民発意による自主事業(利用料金収入)→自主財源
指定管理者制度活用の実態		
管理運営	・市の西南北部にある3つの地域交流センターの指定管理(中心市街地にある図書館交流プラザ Libra は運営委託)	・堺市立東文化会館の指定管理(南海ステージを構成団体に) ・文化ホール棟と生涯学習棟の両方の指定管理
財源	指定管理料：75百万円、センター運営+事業費：24百万円	指定管理料：127百万円、利用料金収入：35百万円
メリット	・市の類似施設には見られない相談業務を実施 ・NPO の活動拠点の確保と経済的な基盤の形成 ・市からの管理権限委譲による公共空間の利用幅の増大	・管理運営経費の縮減(市が出資した財団法人が指定管理者の文化会館の半分以下の指定管理料による管理運営) ・地域住民の多様なニーズに応えた創意溢れる事業展開
課題	・経費縮減が求められ、専門性に見合う給料を払えない。 ・市民発意型業務は収入が少なく、行政発意型に依存傾向。	・NPO が行なう自主事業や会館事業への支援措置はない。 ・コミュニティ FM 運営費は、NPO 役員の自己負担。

5. NPO 法人による指定管理者制度の活用実態

全国で約7万の施設が指定管理者制度を導入しているが、そのうちNPO 法人が指定管理者の施設は3%にとどまっている。約半数が年間収入5百万円以下で、指定管理者としての財政能力と事業実施能力に乏しいことから選定されにくい。

本研究の対象NPO は、従来の地域組織やその担い手により設立され、行政との協働を経て法人化し、同時に指定管理者となった。いずれも指定管理施設を拠点に幅広い活動を展開し、公共サービスの向上と管理経費の縮減を同時に達成している。指定管理者制度を活用して若年層の専属スタッフを雇用しており、施設管理以外の業務は、調査研究や計画立案等の委託業務や自主事業により財源を得ている(表4)。

6. 岡崎まち育てセンター・りたの地域協働

6.1 小学校区内における地域協働

岡崎市も、各小学校区に市民ホームというコミュニティ施設が設置され、総代会(地元町内会)が指定管理者となっているが、利用者は同校区内住民にとどまっている。また、小学校区

単位に自主防犯組織が編成され、学校・PTA と地域団体の緊密な連携が図られているが、一部の活動者への負担集中や活動成果が見えないことによるモチベーションの低下等、各地で一般的に見られる問題を抱えている。

こうした状況下、りたは、市からの委託によるワークショップ(WS)や自主的なアウトリーチ活動を通して地域課題を発掘しつつ、小学校区内の地域協働を支援しており、自主防犯組織体制の提案や公園の再整備、高校との連携等、調査の成果や専門的ノウハウを活かした地域協働を進めている(図3)。

6.2 小学校区を超えた地域協働

りたは、3つの地域交流センターの指定管理業務の一環として、地域で活躍する人や団体を紹介する情報紙の発行、地域住民との協働イベントや地域活動報告交流会の開催など地元密着型の活動を展開しており、それを通して地域協働の担い手のネットワーク形成を進めている。その結果、市内各地の市民活動団体や学校から地域活動の相談を受けるようになり、その解決策として、地域組織や市民活動団体とのマッチングを促進することで、多くの協働事業を生んでいる(図4)。

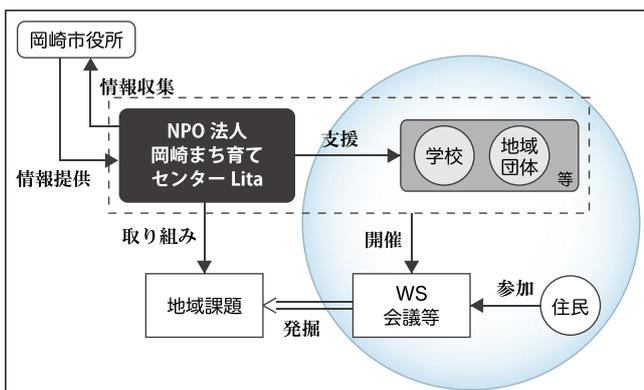


図3 りたが関与した小学校区における地域協働の関係図

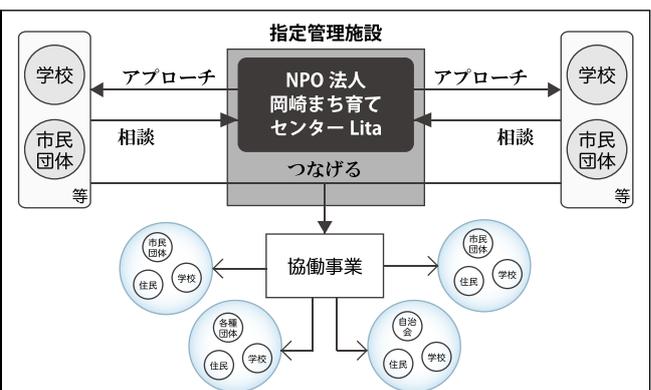


図4 りたが関与した小学校区を超えた地域協働の関係図

6.3 考察

岡崎市では、目黒区と同様、小学校区の住民組織が身近なコミュニティ施設を管理している。そこには指定管理制度導入以前と比べ特段の変化は見られないが、広域的に活動する「りた」が中間支援組織として特定の小学校区内の地域活動を支援することにより、既存の地域組織だけではなし得ない地域協働を生み、地域課題の解決が図られている。また、それがモデルとなって他の校区にも波及し、新たなつながりを形成している。

「りた」が運営している4つの施設は、新たな地域協働を生む活動拠点として機能しているだけでなく、指定管理業務の一環で実施している「りた」が得意なまち育て事業を通し、市全域に地域協働の担い手のネットワークを形成し、地域に捉われない協働の形も生んでいる。

その一方で、指定管理者として管理経費削減が求められ、専門スタッフに十分な給料を支払えない課題に直面している。また、市民発意型事業展開を志向しつつも、収入面では行政発意型事業に依存せざるを得ないジレンマを抱えている。

7. さかい hill-front forum の地域協働

7.1 小学校区内における地域協働

堺市では、小学校区ごとに連合自治会が編成されており、自治会同士および PTA との連携は比較的に密であるが、行政との地域協働まで発展しているケースは少ない。こうした状況下、さかいは、関連企業の協力を得て地元の小学校区にセンサー付き防犯灯を実験的に設置し、市の補助事業創設を促した。この他、駅前再開発計画の検討や集会所の整備等、行政とのパイプを活かした地域協働を実践している（図5）。

地域との接点が乏しい私立小学校とも協働し、子ども見守りシステムの実験的な運用を行っているほか、同小学校の敷地提供による安全な歩道整備等の調整作業を進めている。

7.2 小学校区を超えた地域協働

さかいの指定管理施設は、コンサート・展示会等の文化活動にとどまらない地域活動を生む拠点になっている。また、地元・登美丘地区の自治会や防犯団体の住民有志を中心に設立した さかいの組織特性を活かし、地元では小学校区の垣根を取り払った活動を縦横無尽に展開している（図6）。

例えば、それまで小学校区を範囲とする連合自治会のみで行われていた防犯パトロールを会館事業で常時 200 人が集う合同パトロールに発展させ、それを 6 年以上継続している。また、そうした地域活動に非行少年まで積極的に巻き込み、彼らを NPO で雇用する等、若い担い手を育成している。

さかいの理事長の I 氏は 50 歳代にも関わらず、堺市が組織化した東区区民会議の副委員長や警察署単位で組織化された黒山防犯協議会会長に就任する等、NPO としての存在感を高めつつ、行政との地域協働を進めている。また、地元のまちづくり NPO が運営するという全国的にも他に例を見ないコミュニティ FM（エフエムさかい）を開局し、区民が気軽に地域情報に触れ、また住民自身が発信する機会を創出している。

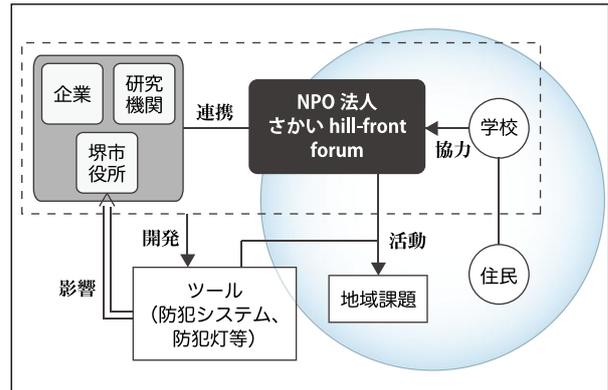


図5 さかいが関与した小学校区内における地域協働の関係図

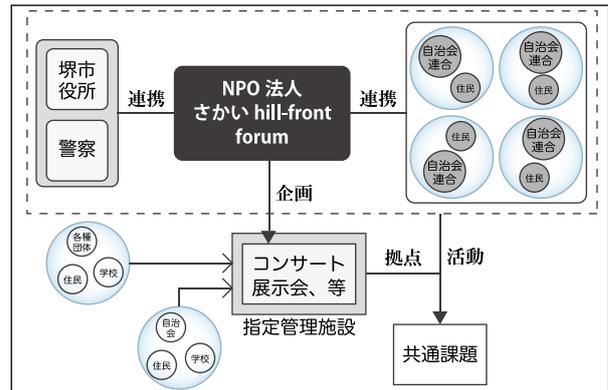


図6 さかいが関与した小学校区を超えた地域協働の関係図

7.3 考察

「りた」と同様、NPO が特定の小学校区の地域協働を支援するとともに、指定管理施設を活用して小学校区を超えた地域協働の場を提供し、多様なメディアを活用し積極的に情報発信している。特筆すべき点は、ティーンエイジャーをはじめ多種多様な住民を巻き込み、住民と行政のそれぞれの担い手が小学校区を超えて気軽にかつ定期的に顔を会わせる機会、若者が地域で活躍する舞台と雇用の場を積極的に創出していることである。指定管理者制度はそれを後押ししているが、あくまでも管理業務に限定した財政措置であり、NPO が管理施設で行なう自主事業の支援措置は乏しい。さかいの理事長が身銭を切ってコミュニティ FM を運営する等、簡単に真似できないが、NPO による地域協働の可能性を具現化している。

8. 結論

本研究は、目黒区のように小学校区単位の住民組織が指定管理者となり、それぞれ年間 500 万円程度の財源を得たとしても、住民組織が町会・自治会と類似した組織連合である限り、行政との地域協働には一定の限界があることを明らかにした。また、岡崎市と堺市東区の事例を通して、まちづくり NPO が指定管理者となることで、小学校区における地域協働をより高次のレベルに高められる可能性を明らかにした。同時に、管理業務に限定した現行の指定管理者制度は、NPO の可能性を十分に活かしていなかった課題があることを示した。