

論文の内容の要旨

氏名：落 合 正 行

博士の専攻分野の名称：博士（工学）

論文題名：都市部における住民自治組織の活動拠点施設への支援制度に関する研究

わが国では、数々のコミュニティ政策のもと、大小さまざまな住民自治組織が構築され、町内会や自治会といった地縁型のそれだけみても、2013年現在で全国47都道府県に298,700団体もの数が存在する。このような住民自治組織が活動する拠点施設（以下、活動拠点施設）に着目すると、町内会館や自治公民館、コミュニティセンター等、多様な活動拠点施設の形態があり、その施設数は相当数におよぶ。そのなか、2011年の東日本大震災時では、避難所として指定されていない住宅地の活動拠点施設が食や情報交換の場として機能する等、住民自治組織とその活動拠点施設が災害時に果たした役割が多数報告されているほか、共助社会づくりに向けた地域コミュニティの育成といった、まちづくりや地域再生の観点から踏まえても、最小の自治単位である町内会や自治会等の地縁型の住民自治組織と、その活動拠点施設となる町内会館や自治公民館等は、地域社会形成のためのインフラとして不可欠なものとして再認識されつつある。一方で、都市部に着目すると、当該施設の用地取得費用や新設する建物費用とともに、不動産に関わる種々の税金が高額となる等、都市部ならではの施設運営上の問題が顕在化し、活動拠点施設の不動産に関わる支援制度は必要不可欠なものとなってきている。今後は一層、行財政改革の観点から、公共施設管理は行政から民間へと委ねられる方向にあり、地域活動の担い手である住民主体による長期的な活動拠点施設運営を促すにあたっては、活動要員数や会費等資金力に直結する住民自治組織の組織規模に応じた支援制度の検討が急務と認識する。

こうした活動拠点施設の支援制度として、わが国では1991年の地方自治法改正により、町内会や自治会等の住民自治組織が行政手続きを経て法人格が得られる「認可地縁団体」制度がある。これにより、住民自治組織ごとの名義で活動拠点施設やその土地等の登記が可能となり、施設運営資金の融資もまた受けやすくなることから、この制度が全国的に広がりつつある。これに対し、神奈川県川崎市では、地方自治法改正以前の1979年に「公益法人 川崎市市民自治財団」（以下、「市民自治財団」という川崎市独自の公的な支援機関を設立し、住民自治組織が所有する活動拠点施設やその土地を寄付として受け入れ、財団名義とすることで、当財団から寄付の元となった住民自治組織に当該施設を無償貸付するとともに、財団という性格を活用して不動産に関わる手続きを簡素化するというユニークな取り組みにより、活動拠点施設の不動産に関わる障壁に対応してきた。この川崎市は、わが国で地縁型の住民自治組織が全国的に制度化された1940年には、すでに町内会が存在しており、今日までの80年余りの間、住民自治組織を中心とした住民活動が活発に継続され、その活動場所である活動拠点施設を住民自らの手により運営している。したがって、都市部でありながら、長きにわたり住民活動を支えてきた活動拠点施設の存続には、本市独自の「市民自治財団」の存在が大きいと考えられる。

以上を踏まえ、本研究では、活動拠点施設の不動産に関わる支援制度として、全国的に広がりをもつ「認可地縁団体」制度と、市独自の「市民自治財団」方式という2種の方策が共立する神奈川県川崎市を対象に、住民自治組織の組織規模ごとにみた活動拠点施設の自主運営実態を捉えるとともに、両者の支援制度を比較分析することにより、それぞれの特徴と課題を明らかにする。加えて、都市部における活動拠点施設の支援策として、分譲マンションの活用策に着目し、活動拠点施設としての有用性についても論考する。これらを通して、都市部において長期的に持続可能な住民活動を支えるための、活動拠点施設の支援制度のあり方を提示することを本研究の目的とする。

本論の構成は次の通りである。

第1章「序章」では、本研究の背景と目的を述べ、先行研究における課題を抽出し、本研究の位置付けについて明示した。

第2章「研究対象地の概要」では、本研究対象地である神奈川県川崎市の概要および住民自治組織の形成過程を示した。また、住民自治組織が自主運営を行う活動拠点施設に関する支援制度を整理するとともに、本研究対象地としての着目理由を述べた。

第3章「住民自治組織による活動拠点施設の実態」では、まず川崎市に存在する全650団体のうち

各行政区から情報が得られた 608 団体を対象に、組織規模層ごとの団体数と活動拠点施設の有無を整理し、地域特性との関係とともに住民自治組織の組織規模層ごとの分布特性を捉えた。とくに、組織規模と施設所有率の関係では、市全域で 500 世帯未満の小規模な住民自治組織では施設所有率はわずか 4 割程度にとどまるが、1000 世帯を超えるとその割合は 8 割を超えることから、組織規模が直結する住民活動力や会費等の資金力が施設維持に影響を与えることを示した。そのうえで、住民自治組織の組織規模層ごとに活動拠点施設の自主運営の実態を把握するため、調査協力の得られた組織規模が異なる 7 団体を選定し、それらが所有する施設ごとに利用報告書の調査、施設責任者への聞き取り調査および実地調査を行い、当該施設の利用状況、施設構成、管理方法および所有形態を明らかにした。その結果、活動拠点施設の利用率を特徴付けていたのは住民自治組織以外への「貸館」であり、これは 2000 世帯を超える大規模な住民自治組織において顕著にみられ、これらに共通する建築形態は「ホールタイプ」、「全館下足利用」、「貸室一室当たりの最大面積が 60 m²以上」という、「貸館」としての成立要件を導いた。この「貸館」は施設収入源となることから、長期的な自主運営を行ううえで重要であることを示唆した。

第 4 章「川崎市による住民自治組織の活動拠点施設の支援実態」では、本市独自の支援機関である「市民自治財団」と、1991 年の地方自治法改正によって全国で制度化された「認可地縁団体」の両者に着目した。まず、本市において地方自治法改正以降の「市民自治財団」の寄付受入状況および「認可地縁団体」の認可状況を把握するため、「認可地縁団体」制度が開始された 1991 年以降の、年度ごとの「市民自治財団」の寄付受入施設数および「認可地縁団体」の認可団体数を調査し、それぞれの推移を整理した。どちらも増加傾向にあるものの、「市民自治財団」の寄付受入施設数が 117 施設であるのに対し、「認可地縁団体」の認可団体数が 27 団体と、「市民自治財団」の需要の高さを捉えた。そして、「市民自治財団」が寄付受入および貸付団体に対する不動産支援および「認可地縁団体」への不動産支援について、それぞれの特徴と課題点を明らかにするため、川崎市および「市民自治財団」に聞き取り調査を行い、支援対象と支援項目、補助内容について整理を行った。その結果、「市民自治財団」では、公益財団という性格上、支援を受ける導入部である申請・手続きが簡素化できることに加え、登記費用の負担がない等の利点が、また「認可地縁団体」制度では法人格取得によって施設運営の融資が受けやすいという利点がそれぞれ捉えられた。

第 5 章「支援制度の活用と施設利用の実態」では、前章が不動産に関わる支援を行う機関を対象としたのに対して、支援制度を活用する住民自治組織に着目した。まず、川崎市内の全 7 区のなかで支援制度を活用する団体の割合が最も多い川崎区を対象に、「市民自治財団寄付団体」と「認可地縁団体」のうち調査協力の得られた 7 団体を対象に聞き取り調査を行い、支援制度の選択理由とその手続き、施設建設、施設運営、相続の各段階において支援制度の特徴と課題点を明らかにした。その結果、前章で課題として挙げた「認可地縁団体」では、制度導入部である申請・手続きの際、専門家のサポートが必要不可欠であるのに加え、地区内の住民（個人）の過半数にもおよぶ合意形成が必要となることから、人口流動が著しい都市部での活用が困難となることを指摘した一方、会員外にも施設を積極的に広く貸出し、開かれた施設空間として収益性を確保する「市民自治財団」方式の重要性を示唆した。

第 6 章「分譲マンションにおける住民自治組織の活動拠点支援」では、都市部で生じやすい活動拠点施設の用地不足や建設費・不動産税等の高額な費用負担問題を軽減する一方策として、分譲マンション活用の可能性について論考した。そのための方法として、川崎市内の分譲マンションの一室に当該地域の活動拠点施設が立地する 5 事例を選定し、選定施設ごとに聞き取り調査と実地調査を行い、施設の設置経緯と購入時の課題点、施設スペースの工夫点を明らかにした。その結果、高度利用が進む駅周辺部や住宅団地内といった用地不足や地価高騰により用地確保ができない地区において分譲マンションの一室が有効になるほか、分譲マンション内に設置するうえで住居に不向きな地下を有効に活用する方策や、防犯上住居と動線を分離し、外部からの視認性を高める等の留意点を明示した。

第 7 章「結論」では、本研究の成果として、人口流動が著しく不動産の所有形態が複雑化する都市部において、住民自治組織が活動拠点施設を長期的に運営するためには、「認可地縁団体」制度のような地区住民の合意形成を要し、住民自治組織それぞれの団結力を強化していく支援制度とは異なり、不動産に関わる手続きが煩雑な活動拠点施設の所有権に着目し、それを第三者機関が一元管理するとともに、施設利用権のみを住民自治組織が運用し、会員外にも施設を広く貸出す等、開かれた施設運営を促す支援制度である「市民自治財団」方式が有用であると結論づけた。