都市部における住民自治組織規模ごとにみる 活動拠点施設の自主運営のあり方に関する研究

－ 川崎市の町内会館・自治会館を対象として －

A STUDY ON THE IDEAL WAY OF THE FUNCTION FACILITIES MANAGEMENT BY COMMUNITY SELF-GOVERNING ORGANIZATIONS IN URBAN AREAS

A case study of town halls and community centers in Kawasaki of Kanagawa Prefecture

落合正行*, 岡田智秀**

Masayuki OCHIAI and Tomohide OKADA

This study aims to reveal ways in which community centers may be maintained and managed by resident self-governing organizations through the examination of such facilities in Kawasaki. The study is conducted by means of a local survey, interviews, and literature research in order to evaluate the actual usage, main users, room configuration, and ownership of community centers. The results showed that: 1) usage is influenced more by multi-purpose facility rental to the general public than by holding local council meetings; 2) rooms larger than a certain size (60 m²) and the presence of an administrative office encourage facility rental; and 3) the facility is better sustained when owned by a third party (foundation).

Keywords : *Function facilities, Community center, Community self-governing organization,
Independent administration, Self-governing organization foundation*

活動拠点施設, 町内会館・自治会館, 住民自治組織, 自主運営, 市民自治財団

1. 研究の背景と目的

わが国では1940年に部落会・町内会が誕生して以来、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設定され、現在では全国に196,770団体¹⁾が存在し、その活動拠点施設も相当数に及ぶといわれている。近年では、自主防災が定着するなか災害時に住民自治組織が果たした役割^{2) 3)}が多く報告されているとともに、自助・共助、そして地域コミュニティの育成といった地域再生⁴⁾の観点から、最小の自治単位である町内会や自治会などの住民自治組織と、その活動拠点施設となる町内会館や自治会館などは、社会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。

しかし、都市部においては住民自治組織の小規模化や、組織に属さない住民が増加傾向にあるなどの課題を抱えており、住民自治組織の縮退は活動拠点施設そのものの利用ニーズの低下をまねくとともに、住民活動の場も失われてゆくことが危惧される。加えて、行財政改革の観点から公共施設管理は行政から民間に委ねられる方向にあり、地域活動の担い手となる住民自治組織とその活動拠点施設のあり方が一層問われはじめている。このように、維持管理の観点から今後統廃合が予測される活動拠点施設において、住民主体によ

る持続的な施設運営を促すにあたっては、住民自治組織の組織規模に応じた施設運営のあり方の検討が求められると認識する。

そこで、本論では市全域にわたって住民自治組織である町内会・自治会が、その活動拠点施設である町内会館・自治会館を自ら設置し、自主運営を行う神奈川県川崎市を対象に、住民自治組織規模が活動拠点施設利用に与える影響を考察するとともに、住民自治組織の自主運営という観点から施設存続に向けた方策について提示することを目的とする。

なお、本論に関連する既往研究では、公共施設の再配置を検討する枠組みに住民自治組織が自主運営を行う施設を組み入れることを示唆した藤らの研究⁵⁾をはじめ、町内会活動が活発になるための物的計画要件を考究した無漏田らの研究⁶⁾や、住民活動と活動拠点施設との関わりを明らかにし、自主運営の実態を評価した中村の研究⁷⁾、公設の活動拠点施設において施設利用を向上させる要件を明らかにした伊藤の研究⁸⁾などがみられる。しかし、本研究が意図する住民自治組織の組織規模に応じた活動拠点施設の自主運営のあり方について言及したものはみられない。

* 日本大学理工学部まちづくり工学科 助手・工修

** 日本大学理工学部まちづくり工学科 教授・工博

Research Assoc., Department of Town Planning and Design College of Science and Technology, Nihon University, M.Eng.
Prof., Department of Town Planning and Design College of Science and Technology, Nihon University, Dr.Eng.

2. 研究の方法

2.1 川崎市の概要と住民自治組織の設置経緯

川崎市は、政令指定都市に指定された1972（昭和47）年以来、人口、世帯数ともに増加しており、現在では147万人、69万世帯を超え、都市化が進む自治体である。また東京都と横浜市に隣接し、臨海部から山間部にかけて東西に細長く7つの行政区から構成されており、行政区ごとに地域特性が異なることが特徴である（図1）。

川崎市は1960（昭和35）年以前から部落会や町内会などの住民自治組織が存在しており、1961（昭和36）年には全町内会連合会が設立され、行政区ごとに7つの区町内会連合会と21の地区町内会連合会で組織され⁹⁾、ほとんどの住民自治組織が各連合会に加盟し、行政との連携を図っている。また、町内会や自治会などの住民自治組織が所有する活動拠点施設や施設用地などの不動産（活動拠点施設とその土地）の贈与税や相続税の問題を解消するため、1991（平成3）年の地方自治法改正以前の1979（昭和54）年に、不動産の受け入れ機関として「川崎市市民自治財団」^{注1)}が設置され、現在も活動拠点施設の寄付の受入れおよび住民自治組織への当該施設の無償貸付けを行うほか、住民の自治活動の活性化に向けた研修会・講演会の開催など、住民自治組織の活動拠点施設の成立・維持に資する取組みを積極的に展開していることは特筆に値する。このように、川崎市はかつてから住民自治組織が形成されており、市全域において長期間にわたり住民自治組織による活動拠点施設の自主運営が行われていることから本研究対象として着目した。

図1 川崎市の行政区（全7区）の位置

2.2 研究の構成と調査・分析の方法

本研究は以下の構成からなる。

① 住民自治組織の分布と活動拠点施設の設置状況の把握

研究対象である川崎市全域の住民自治組織の分布と活動拠点施設の設置状況を把握するため、各行政区からの提供資料^{注2)}をもとに、組織規模層^{注3)}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る。その際、文献調査¹⁰⁾より住民自治組織の形成過程も合わせて考察する。

② 自主運営の実態把握

活動拠点施設の自主運営の実態を住民自治組織の組織規模層ごとに把握するため、上記①の行政区ごとの特徴と住民自治組織の組織規模層ごとの特徴を踏まえ、調査対象施設を選定する。そして、選定した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する。

③ 持続的な自主運営に向けた方策の提示

活動拠点施設の持続的な自主運営を促す方策を提示するため、上

記②と住民自治組織の組織規模層との関係を考察し、施設利用を促す要因を明らかにすることで、住民ニーズに即した室構成、管理体制および不動産の観点（相続税や贈与税）から資金負担が軽減される施設の所有形態を明らかにする。

3. 住民自治組織の分布と活動拠点施設の設置状況の把握

「川崎市統計書」（平成26年版）では、川崎市全体で住民自治組織が650団体存在していることがわかっているが、本研究では活動拠点施設の所有状況まで把握できた608団体^{注2)}を対象に、行政区別に住民自治組織の組織規模層ごとの団体数と施設数の特徴を捉えるため、行政区別の住民自治組織の分布と施設の設置状況を把握する。

3.1 住民自治組織の組織規模層別分布

住民自治組織の組織規模層ごとの分布状況を把握するために、各行政区の住民自治組織の組織規模層別団体数と、そのうち活動拠点施設を所有している団体数^{注4)}とその割合を表1に示す。なお、1団体あたりの世帯数では、麻生区の11世帯が最小で、多摩区の9000世帯が最大であった。行政区ごとの団体数の合計をみると、幸区や宮前区の70団体と高津区の107団体のように、行政区間で約1.5倍の差があり、組織規模（世帯数）、団体数ともに市内のなかで地域差がみられた。組織規模層ごとにみると、川崎・幸・中原区は501世帯から1000世帯の割合が最も多く、概ね川崎・幸区は1500世帯、中原区は2500世帯までに偏りがある。高津・宮前・多摩・麻生区は500世帯以下の割合が多い一方で、2500世帯以上もさらに複数みられ、組織規模層の幅が広いことがわかる。このように市東部に位置する川崎・幸・中原の3区では組織規模層の差は小さいが、市西部に位置する高津・宮前・多摩・麻生の4区は組織規模層の差は大きく、市の東西で異なる特徴をもつことがわかった。その理由として、川崎・幸・中原区のある市東部では、川崎市が誕生した1924年（大正13年）頃に形成された旧町の名残を受け、組織規模層ごとの顕著なばらつきが少ないことが考えられる。一方、高津・宮前・多摩・麻生区のある市西部では、主に昭和30年代以降に農山村部の宅地開発によって、住宅団地やマンションなどの小規模な住民自治組織が複数形成されたことに加え、宮前区と多摩区では40年以前に建てられた公団や公社、民間の大規模マンションが多く^{注5)}、大規模な住民自治組織が残った結果、組織規模層ごとの差異が大きくなったと考えられる。つまり、住民自治組織の分布には、地域の形成過程が深く関係しているといえよう。

3.2 活動拠点施設の所有状況

表1より、全市を通じてみると、住民自治組織の活動拠点施設の所有率はおよそ6割であり、組織規模層別にみると、500世帯以下では4割と平均を下回るが、501世帯以上の地区で平均を上回り、1001世帯から3000世帯の地区では8割以上の所有率であった。これらより小規模な住民自治組織は多く存在する一方で、施設を所有する割合が少ないという実態が捉えられた。一般に、施設を維持していくためには、会員数が少ない小規模な住民自治組織では会費による収入が少なく、十分な維持費が確保できないことから、施設を自前で設置せず、施設を借用している場合が多い。しかし、4割を超える団体が施設を所有していることから、本市の施設需要は少なくないといえる。そこで、以降では住民自治組織のすべての組織規模

層を対象に実態調査を行い、活動拠点施設の自主運営の特徴を捉える。

表 1 行政区ごとの住民自治組織の組織規模層別団体数と活動拠点施設を所有する団体数とその割合

住民自治 組織規模層 〔世帯〕	行政区別の団体数〔団体〕														合計	
	川崎		幸		中原		高津		宮前		多摩		麻生			
3501 以上	0	0	0	0	1	1	0	0	2	5	3	3	0	0	6	9
	—		—		100.0		—		40.0		100.0		—		66.7	
3001～3500	1	1	0	0	0	0	1	1	1	3	0	0	0	0	3	5
	100.0		—		—		100.0		33.3		—		—		60.0	
2501～3000	0	0	0	0	1	1	2	3	0	0	2	2	2	2	7	8
	—		—		100.0		66.7		—		100.0		100.0		87.5	
2001～2500	1	1	1	1	5	7	1	1	2	3	0	0	2	2	12	15
	100.0		100.0		71.4		100.0		66.7		—		100.0		80.0	
1501～2000	2	2	0	0	9	11	6	8	0	0	1	1	2	3	20	25
	100.0		—		81.8		75.0		—		100.0		66.7		80.0	
1001～1500	13	13	11	14	13	17	8	9	2	3	7	10	5	5	59	71
	100.0		78.6		76.5		88.9		66.7		70.0		100.0		83.1	
501～1000	41	43	17	36	17	24	10	23	10	12	7	15	12	17	114	170
	95.3		47.2		70.8		43.5		83.3		46.7		70.6		67.1	
500 未満	20	30	8	19	2	14	31	62	22	44	26	59	17	77	126	305
	66.7		42.1		14.3		50.0		50.0		44.1		22.1		41.3	
合計	78	90	37	70	48	75	59	107	39	70	46	90	40	106	347	608
	86.7		52.9		64.0		55.1		55.7		51.1		37.7		57.1	

注)

	は聞き取り調査の対象施設を示す。
--	------------------

凡例

施設を所有する団体数	総団体数
施設の所有率〔%〕	

4. 活動拠点施設の自主運営の実態把握

本章では、組織規模層ごとの団体数と施設の所有状況の関係分析を可能な限り網羅するため、市東部の川崎・幸・中原区では 1500 世帯以下から、市西部の高津・宮前・多摩・麻生区では全ての組織規模層のうちから、行政区ごとに異なる組織規模層の全 7 団体を調査対象施設とした。しかし、全ての団体の情報が公開されているわけではないため、選定にあたってはインターネットによる検索なら

びに「市民自治財団」の資料¹¹⁾に掲載されている中から、協力の得られた団体を分析対象とした。全 7 団体の組織概要と施設概要は表 2 のとおりである。調査は、利用報告書調査、施設責任者への聞き取り調査および実地調査を行った（表 3）。

4. 1 施設ごとの利用状況の把握

各施設の利用状況を把握するため、施設ごとに保管されている利用報告書をもとに、利用内容、利用した室と時間帯、利用主体を抽出し整理する。そこで、各施設の利用内容を表 4 のとおり 6 つの大部分類と 30 の小分類に分け、1 ヶ月あたりの利用コマ数^{注 6)}とその内容を、表 2 にもとづき組織規模層の大きい団体から順に図 2 に示す。以降ではこの図 2 をもとに組織規模層が大きい順に、施設ごとの利用状況の特徴的な点について述べていく。

表 3 調査概要

団体	A 団体	B 団体	C 団体	D 団体	E 団体	F 団体	G 団体
＜利用報告書調査＞							
調査方法	利用報告書（記録簿）からの集計による						
対象期間	H26年1-8月	H25年1-12月	H25年1-12月	H25年1-8月	H25年1-12月	H25年1-12月	H25年1-12月
調査項目	①利用内容 ②利用した室と時間帯 ④利用主体						
＜聞き取り／実地調査＞							
調査方法	直接対面方式						
調査日	2015年 9月2日	2015年 8月20日	2014年 8月19日	2015年 8月11日	2014年 8月27日	2014年 9月7日	2015年 9月2日
調査対象	会長	会長	会館 運営部長	会長	会長・ 総務部長	総務部長	副会長
調査項目	①施設の管理方法 ②所有形態／①立地状況 ②施設の室構成						

表 4 利用内容の分類

大部分類	小分類
一般趣味	外国語会話／着付け・マナー／編み物／パッチワーク／園芸・盆栽／写真／工作／囲碁・将棋・麻雀／パフォーマンス／談話／読書／娯楽
伝統芸能	書道／謡曲／舞踊／短歌・俳句・川柳／太鼓・三味線・琴／寄席
芸術文化	美術・絵画／音楽
スポーツ	スポーツ・武道／体操／太極拳・気功／ヨガ／ダンス／エアロビクス
学級・講座	高齢者学級／子ども／講演会・講座
特別行事	町内会・自治会行事／マンション行事／企業行事／その他

表 2 調査団体の組織概要と施設概要

行政区	川崎	幸	中原	高津	宮前	多摩	麻生
団体	A 団体	B 団体	C 団体	D 団体	E 団体	F 団体	G 団体
組織規模層	500 世帯未満	1001～1500 世帯	501～1000 世帯	2501～3000 世帯	3001～3500 世帯	3501 世帯以上	2001～2500 世帯
地区世帯数	506 世帯	1206 世帯	1347 世帯	4986 世帯	6385 世帯	10875 世帯	3784 世帯
地区人口	881 人	2387 人	2134 人	11333 人	16325 人	22692 人	9109 人
地区面積	0.09km ²	0.12km ²	0.18km ²	1.03km ²	1.08km ²	1.48km ²	0.65km ²
施設	A 施設	B 施設	C 施設	D 施設	E 施設	F 施設	G 施設
航空写真 (同スケール)							
立地状況	幹線道路（産業道路）を介して、工業地域に隣接しており、地区内には民間企業や社宅、他国籍の飲食店が立ち並ぶ。施設が立つ土地も民間企業が所有している。なお、地区の中央部に位置し、旧児童公園に隣接して立つ。	東部に一級河川、西部に国道に挟まれており、地区内は大型のマンションが 1 軒のみであり、住宅が多く立ち並ぶ木造住宅密集地である。施設は地区の中央部に位置し、街区公園に隣接して立つ。	北部に鉄道、西部に一級河川があり、河川敷には野球場をはじめスポーツ施設やレクリエーション施設が充実している。周辺に大型商業施設及びタワーマンションの開発が進む地域が近接している。施設は地区の中央部に位置し、神社の境内地に立つ。	北部の丘陵地と南部の台地に挟まれ、中央部に一級河川が流れる低地がある。地区内には複数の市営団地、2 つの小学校、大規模な霊園などがある。施設は地区の中央部に位置し、一級河川沿いに立つ。	丘陵地と台地の境界付近にあり、地区内には団地やマンションが多く立ち並び、地区人口の推移は増加傾向にある。施設は地区の中心を通る幹線道路から 1 本道路を入った住宅地に立っている。施設の北部の高台には中学校とスポーツセンターがある。	北部に一級河川、中央部に鉄道が通る。施設は工場跡地の再開発により 1988 年に建設分譲されたマンションと商業施設とともに建設された。施設は地区の敷地の広場の地下に立つ。地区の南部に市立公民館がある。	2007 年に土地区画整理事業により開発された新興住宅地であり、近隣にはスポーツ施設、市民館や図書館を有する文化センターや、アートセンターなどの芸術文化施設がある。施設は地区の中央部に位置し、地区内の幹線道路沿いに立つ。
外観写真							
構造種別	鉄骨造（軽量）	木造／木造	木造	木造	鉄骨造（軽量）	鉄筋コンクリート造	鉄筋コンクリート造
階数	地上 1 階	地上 2 階／地上 1 階	地上 1 階	地上 2 階	地上 2 階	地下 1 階	地下 1 階、地上 2 階
建設時期	1968 年	1958 年／1972 年	2010 年	1967 年	2006 年	1989 年	2008 年

注) ①航空写真は Google MAP を使用し、外観写真は各団体へのヒアリング調査日に筆者本人が撮影した。／②地区世帯数および地区人口、地区面積は平成 27 年度「市政情報」による。

図2 施設ごとの利用内容

① F施設（多摩）

図2に示すように、1ヶ月の合計の利用コマ数および利用種目数ともに全7施設のなかで最も多かった。なかでも、「特別行事」が全体の約4割を占めており、とりわけ「その他」のNPO団体や社会福祉協議会など、さまざまな団体による会合利用が多く、住民自治組織以外への「貸し館」として機能していることがわかった。その要因として、表2より組織規模層が3501世帯以上と相対的に最も大きく、当該施設のある地区は世帯数および人口とも全7地区のなかで最多であることから、施設の利用者数が他の施設に比べて多くなっているためと考えられる。さらに、当該地区には公設の公民館があるが、その老朽化により当該施設の利用が一層高まっていることも聞き取り調査からわかった。

② E施設（宮前）

「特別行事」が全体の7割を超えており、そのなかでも「町内会・自治会行事」が6割を占めていた。次いで「マンション行事」と「企業行事」が多く、これらが施設の主たる利用内容となっていた。当該施設のある地区は、表2より1世帯あたり約2.6人と他の団体と比較しても単身者が少ない地区であることからわかるとおり、近年のファミリー向けマンションの増加にともない、マンションの販売時には不動産販売業者をととして町内会・自治会への加入を促すほか、組織に加入している小規模なマンションにも集会室として貸し出している。このため、[マンション行事]の利用に加え、[町内会・自治会行事]の利用にもつながっていると考えられる。

③ D施設（高津）

「特別行事」が全体の約半数あり、そのほとんどが「町内会・自治会行事」が占めていた。次いで「学級・講座」の「子ども」向けの習い事や、「スポーツ」のなかでも趣味・娯楽に近いサークル活動としての「ダンス」の利用が多く、ほかにも「一般趣味」の利用も複数みられた。当該施設の主な利用は「町内会・自治会行事」といえるが、聞き取り調査によれば「貸し館」としても力を入れていることから、「子ども」向けの習い事やサークル活動の「ダンス」などの利用につながっていると考えられる。

④ G施設（麻生）

「スポーツ」が全体の約半数を占めており、F施設と同様にスポーツ利用が目立った。その内容としては、「太極拳・気功・ヨガ」や「体操」が多いほか、「ダンス」や「エアロビクス」など、多岐にわたる利用がみられた。なかでも、子ども向けの「スポーツ」が複数みられたほか、「学級・講座」でも「子ども」向けの内容が多いことが特徴的であった。一方、「町内会・自治会行事」を含む「特別行事」の割合が少なく、それ以外の利用が主な目的となっていた。また、1ヶ月の合計の利用コマ数および利用種目数ともに、当該施設よりも組織規模層が大きいE施設やD施設と比較しても2倍程度多かった。これらより、当該施設は住民自治組織以外の利用者に対する「貸し館」としての役割が大きい施設といえよう。

⑤ B施設（幸）

G施設と同様に、「町内会・自治会行事」の「特別行事」よりも、「ダンス」や「体操」などの「スポーツ」や、「カラオケ」や「書道」などの「一般趣味」の利用が多くみられたが、当該施設の利用コマ数は他施設と比べ低いうえ、若年層に絞った内容のものはあまりみられなかった。この要因は当該施設のある地区が全7地区のなかで

高齢者の割合が最も高く^{注7)}、町内会・自治会の組織内の活動が活発化していないことが考えられる。

⑥ C施設（中原）

「特別行事」が全体の約6割を占めており、なかでも「その他」に含まれる神社行事や祭事での利用が多かった。「町内会・自治会行事」のなかでも、祭事に関する利用が目立っていた。次いで「伝統芸能」が多く、なかでも「謡曲・舞踊」での利用が多かった。その要因として表2からわかるように、当該施設が神社の境内地に立地していることが関係しているといえよう。

⑦ A施設（川崎）

「町内会・自治会行事」と、公園清掃や祭事などの「その他」の「特別行事」の利用しかみられなかった。その要因は、表2に記述してあるように隣地に元児童公園があるほか、近隣に街区公園があり、公園清掃や公園内の祭りなどの準備のみに利用されているためである。また、全7団体のなかで組織規模層が500世帯未満と相対的に最も小さく、当該施設の利用者数もまた他の施設に比べて少なく、かつ1ヶ月の合計の利用コマ数および利用種目数ともに全7施設のなかで最も少ない。これは地区の世帯数および人口とも最小であることが大きく影響していると考えられる。

以上のとおり、施設ごとに利用状況を捉えたが、全7施設（図2）をとおしてみると、各施設の利用コマ数の合計は住民自治組織の組織規模層に対して必ずしも比例関係にないことがわかる。このように、住民自治組織規模の大小によって施設全体の利用を決定づけるものではない一方、上述したように、「貸し館」としての施設の役割が利用コマ数や利用種目数に影響をもたらしているであろうことを捉えた。そこで、以降では住民自治組織である町内会・自治会とそれ以外の別に、利用コマ数および利用種目数と、住民自治組織の組織規模層との関係をみていく。

4.2 利用主体別からみる施設利用

まず、組織規模層ごとに各施設の1ヶ月の利用コマ数および利用種目数の主体別内訳を表5に示す。利用コマ数および利用種目数の合計ともに、組織規模層と関係なく施設ごとでばらつきがみられた。しかし、町内会・自治会（住民自治組織）とそれ以外の主体別内訳をみると、この利用コマ数は組織規模層が大きい団体ほど増えていることがわかる。これは組織規模層が大きい団体ほど、町内会・自治会（住民自治組織）を構成する執行部や事業部、またその構成員の数が多くなり、活動機会や施設利用の利便性が高まることで施設の利用コマ数が増えるものと考えられる。一方で、町内会・自治会（住民自治組織）以外利用は組織規模の大小に関係なく、施設ごとでばらつきがみられた。これは住民自治組織自らの集会利用以外の、他団体への貸し出しによる利用であり、この「貸し出し」が施設の利用率に大きく影響するという実態が捉えられた。なかでも、F施設とG施設は1ヶ月の利用種目数が20種目前後あり、相対的に幅広い利用がなされていることがわかる。また、利用コマ数をみても100コマを超えており、他の施設と比べても施設利用が多い。どちらも貸し出しの割合が8割と高く、「貸し館」としての役割が施設の利用率に大きく貢献しているといえる。そのほか、B施設やC施設のように、町内会・自治会（住民自治組織）以外の貸出利用の割合が町内会・自治会（住民自治組織）の利用を越えている施設が複数みられた。一方で、A施設やE施設のように、町内会・自治会（住

民自治組織）の利用の割合が最も高い施設もあった。とくにE施設は、組織規模層が大きいと、それだけ利用内容も多岐にわたるとみられがちであるが、実際は町内会・自治会（住民自治組織）自体の活動に力を入れているため、内部の部会が多く、町内会・自治会（住民自治組織）の利用が多くなっていることが特徴的であった。

このように住民自治組織自体の利用が主たる施設利用となっている施設があるなか、「貸し出し」を中心に行う施設が複数みられた。また、住民自治組織の組織規模層との関係では、住民自治組織自体の利用コマ数と比例関係にある一方、施設の利用率を特徴づけていたのは住民自治組織以外に対する「貸し館」としての利用であることが明らかになった。

表5 施設ごとの利用コマ数の主体別内訳と利用種目数

住民自治 組織規模層 〔世帯〕	行政区	施設	利用コマ数〔コマ〕（利用率〔％〕）			利用 種目数 〔種〕
			町内会・自治会	それ以外	合計	
3501以上	多摩	F	37（16.2）	191（83.8）	232	23
3001～3500	宮前	E	28（59.5）	19（40.5）	47	11
2501～3000	高津	D	25（47.1）	28（52.9）	52	11
2001～2500	麻生	G	12（11.2）	95（88.8）	103	19
1001～1500	幸	B	5（41.6）	7（58.4）	12	5
501～1000	中原	C	10（26.3）	28（73.7）	36	8
500未満	川崎	A	6（100.0）	0（0.00）	6	2

注）「利用率〔％〕」＝「利用数〔コマ〕」／「合計利用数〔コマ〕」

4.3 貸し室構成とその特性

前節では利用主体別に利用実態を捉え、住民自治組織以外の「貸し館」としての利用が施設の利用率を特徴づけていたことを明らかにした。そこで、本節では「貸し館」としての利用を抑制または促進させる要因を探るため、施設ごとの「貸し室」に着目し、貸し室の構成について特徴を整理し、施設利用との関係を明らかにする。そこで、利用内容に影響を及ぼすと考えられる貸し室の面積と靴の履き替え線の位置をもとに、全7施設を「ホールタイプ」、「住宅タイプ」および「事務所タイプ」の3つに大別した。各タイプの施設の貸し室の構成図と特徴を図3に示す。以降では図3をもとにタイプごとに特徴を述べる。

① ホールタイプ

前述したとおり、F施設、G施設、B施設およびC施設はいずれも共通して「貸し館」としての割合が高く、さらに貸し室の面積が60㎡以上の一室空間をもち（図3）、集会用途以外の多目的な利用が可能となっているのが特徴である（図2）。F施設とG施設は「全館下足利用」であり、どちらにもエントランスホールに事務室と受付が設けられており、不特定多数の利用者が利用しやすい環境となっていた。とくにF施設は貸し室数と貸し室総面積ともに全7施設のなかで最も大きく、貸し室の数も6室と最も多く、同時に複数の異なる利用が可能となるため、利用コマ数と利用種目数ともに多いことがわかる（表5）。

G施設においても大ホールが5m以上の2層分の天井高さをもち（写真1）、スポーツの利用が多いことが特徴として挙げられるほか、利用種目数が2番目に多く（表5）、「ホールタイプ」の「全館下足利用」が多様なスポーツ利用につながっているといえよう。一方、B施設とC施設は「全館上足利用」であり、とくに貸し室面積が最も小さいC施設は広間に併設した神楽殿をもち（写真2）、祭事や謡曲・舞踊など限定された利用内容となっていることから（図2）、祭事に関する特定の利用者にとって利用しやすい環境となっていた。

以上のように、表5よりF施設、G施設、B施設とC施設に共通して「貸し館」としての利用割合が高く、どの施設も60㎡以上で間仕切りや2室以上を確保するなど、住民自治組織による利用とその他の利用者による利用との同時利用が可能な工夫が施されていることが把握できた。

写真1 2層分の天井高さをもつ大ホール（G施設）

写真2 建具を介して神楽殿とつながる広間（C施設）

注）写真は各団体へのヒアリング調査日に筆者本人が撮影した。

② 住宅タイプ

「ホールタイプ」の貸し室面積が60㎡以上の一室空間をもつのに対し、D施設とE施設は貸し室の面積が20㎡前後と小さく、最大でもD施設の45.54㎡であった。また、どちらも「全館上足利用」で

あり、玄関で靴を履き替え、廊下や台所など、居住空間に近い室構成をもつのが特徴である。表5より、D施設とE施設に共通して、町内会・自治会（住民自治組織）利用が主な施設利用となっており、なかでもE施設は貸し室数が多く、廊下があることで各室が独立して利用できるほか、間仕切りを取り払うことで1室空間にもなるため（写真3）、町内会・自治会（住民自治組織）のほかにもマンション組合の会議や企業の研修などの集会用途にも利用されていた。D施設では比較的広い集会室をもつため、習い事や趣味・娯楽などの利用もされていたが、共通していえることは限られた人数による集会やサークル活動など、特定少数の利用者が日常生活の延長で利用しやすい環境になっていることである。

③ 事務所タイプ

A施設は貸し室の面積が、「ホールタイプ」と「住宅タイプ」の間で46.37㎡と30.70㎡の2室あり、フロアごとに1室のみで間仕切りのない一室空間であった。1階の集会室は床が土間仕上げとなっており下足のまま利用でき、公園清掃のための器具置き場や祭事などの準備の際に利用されていた。玄関をもたず1階の集会室を通

ホールタイプ			
全館下足利用		全館上足利用	
F施設（多摩） 	G施設（麻生） 	B施設（幸） 	C施設（中原）
貸し室数：6室 貸し室総面積：178.83㎡ 可動間仕切り：全室有 一体利用：全室可 事務室：有 特徴： ・施設の出入口に受付機能がある事務室が併設されており、ロビー空間となっている。 ・和室を除き、全室下足で利用する。	貸し室数：2室 貸し室総面積：140.97㎡ 可動間仕切り：無 一体利用：不可 事務室：有 特徴： ・大ホールは天井高さが5m以上ある。 ・施設の出入口に受付機能がある事務室と管理組合が併設されている。 ・全室下足で利用する。	貸し室数：2室（3室） 貸し室総面積：149.46㎡ 可動間仕切り：一部有 一体利用：一部可 事務室：無 特徴： ・広間は和室で畳敷きであり、クラブはフロアリングである。 ・全室上足で利用する。	貸し室数：2室 貸し室総面積：71.20㎡ 可動間仕切り：一部有 一体利用：一部可 事務室：無 特徴： ・洋室の隣に神楽殿があり、一体的に利用できる。 ・全室上足で利用する。

住宅タイプ		事務所タイプ	
全館上足利用		一部下足利用	
D施設（高津） 	E施設（宮前） 	A施設（川崎） 	構成タイプについて ＜ホールタイプ＞ 60㎡以上の一室空間（可動間仕切りがある場合は間仕切りをとった状態）を1以上もつ施設形態をホールタイプとした。ホールタイプには、全館下足利用と全館上足利用の2つに分けられた。 ＜住宅タイプ＞ 玄関をもち、各諸室が20㎡前後であり、廊下を介して接続する施設形態を住宅タイプとした。住宅タイプは家庭用の台所やトイレなどの設備があるほか、靴の履き替え線は玄関にあり、全館上足であることが特徴である。 ＜事務所タイプ＞ 1階の出入口を入ってすぐに集会室をもち、2階に会議室のある施設形態を事務所タイプとした。1階の集会室は下足で入れる土間空間となっていることが特徴である。 凡例 点線：可動間仕切りを示す。 △：出入口の位置を示す。
貸し室数：3室 貸し室総面積：78.65㎡ 可動間仕切り：無 一体利用：不可 事務室：有 特徴： ・2階に事務室をもつが、受付機能はない。 ・全室上足で利用する。	貸し室数：5室 貸し室総面積：119.24㎡ 可動間仕切り：一部有 一体利用：一部可 事務室：無 特徴： ・調査後、和室である会議室3が事務室に改装されたが、受付機能はない。	貸し室数：2室 貸し室総面積：77.07㎡ 可動間仕切り：無 一体利用：不可 事務室：無 特徴： ・1階の集会室は下足、2階の会議室は上足で利用する。集会室の床は土間仕上げである。	

注）①貸し室数の（ ）内は可動間仕切りによって区切られた室数を示す。／②貸し室面積は帖数で表記されていたものは1帖＝1.6562㎡で換算した。

図3 施設の貸し室構成

り（写真4），階段の昇り口に下足入れがあり，2階の会議室や台所は上足で利用するようになっており，主な利用は2階の会議室であった。1階の集会室が利用されている場合，2階の会議室を利用する際に1階にある集会室を通る必要があり，貸し室同士の干渉によって施設利用を抑制していることが懸念される。さらに，当該施設は工業地帯と近接していることから（表2），過去には企業の事業所や宿舍などが多く，賛助会員が多数所属していたが，企業の移転や廃業により，現在では組織規模が小さく，施設利用率も低下していることが聞き取り調査からわかった。

写真3 3室を一体利用できる会議室（E施設）

写真4 施設入口に併設された土間の集会室（A施設）

注）写真は各団体へのヒアリング調査日に筆者本人が撮影した。

以上のとおり，貸し室の構成を3つのタイプに分けて施設利用との関係のみてきた。その結果，「ホールタイプ」のなかでも「全館下足利用」の施設では「貸し館」としての利用が多く，「住宅タイプ」の施設では住民自治組織自体の利用が多くなされていたという特徴が捉えられた。そこで，次に貸し室の構成と各施設の貸出区分および管理方法との関係を明らかにするとともに，貸し室の構成と住民自治組織の組織規模層との関係を見る。組織規模層ごとに各施設の貸出区分と管理方法をまとめたものを表6に示す。貸出区分として，会員への費用，会員外への貸出可否およびその費用区分の有無，管理方法として，事務員の有無，予約方法，鍵の管理について取り上

げた。

「ホールタイプ」の「全館上足利用」のB施設とC施設は，組織規模層が1500世帯以下と全7施設のなかでも小さく，利用の予約方法や鍵の管理も担当者個人で行っていることがわかった。一方，同じタイプでも「全館下足利用」のF施設とG施設は，会員への貸出費用がどちらも有料であるにもかかわらず施設利用率が高い。その理由として，どちらも事務員が常駐しており，利用の予約方法や手続きなど管理体制が整備されている点にあると考えられる。しかし，自主運営による活動拠点施設ではどの施設でも事務員を配備できるわけではなく，F施設は2001～2500世帯，G施設は3501世帯以上というように，確保できる会費や人材は組織規模の大きさが重要になると考えられる。また，ほとんどの施設で会員外への貸し出しを可能としているなか，E施設のみが会員外には貸し出しをしておらず，全体の7割が町内会・自治会行事やマンション行事で利用していることから，前述したとおり特定の利用者による利用がなされやすい「住宅タイプ」という施設構成とも一致する（図2，3）。

表6 貸出区分と管理方法

住民自治組織規模層 【世帯】	行政区	施設	貸出区分			管理方法			
			会員への費用	会員外への貸出可否	会員内外の費用区分の有無	事務員の有無	利用予約方法	利用手続き	鍵の管理
3501以上	多摩	F	有料	○	×	○	窓口/電話	申請書の提出	事務局
3001～3500	宮前	E	無料	×	—	×	記入/電話	申請書の提出	会長他
2501～3000	高津	D	有料	○	×	×	記入/電話	申請書の提出	会長他
2001～2500	麻生	G	有料	○	○	○	窓口/記入	申請書の提出	事務局
1001～1500	幸	B	無料	○	○	×	記入/電話	なし	会長他
501～1000	中原	C	有料	○	○	×	電話	申請書の提出	会館運営部
500未満	川崎	A	無料	○	○	×	電話	電話	会長他

図4 施設の所有形態と立地状況

このように貸し室面積の大きな「ホールタイプ」のなかでも、住民自治組織の組織規模の大小によって生じる管理体制の差異から、①不特定多数の利用者が利用するF施設とG施設、②特定多数の利用者が利用するB施設とC施設、これら2つの異なる利用者層をもつ施設がみられた。また、貸し室面積の小さな「住宅タイプ」では、組織規模に関係なく生活の延長で、③特定少数の利用者が利用するD施設とE施設がみられた。一方、「事務所タイプ」では、主要室である2階の会議室に至る動線が1階の集会室と干渉するうえ、主な施設利用者であった民間企業の撤退によって組織規模が縮小し、施設の利用率自体が縮小しているA施設があった。

4.4 立地経緯と所有形態

これまでは利用主体別に施設ごとの利用状況を捉え、貸し室の構成とその特性を3つのタイプに整理し、「貸出利用」の実態を明らかにした。本節では自主運営を持続させるために、不動産的観点から立地経緯と所有形態を明らかにする。この点につき、聞き取り調査によると、全7施設の土地と建物の所有者は、町内会・自治会（住民自治組織）のほかに、「市民自治財団」と神社がみられた。このうち町内会・自治会のなかには、認可地縁団体^{注8)}に登録し団体名義で所有している場合と、会長や共同名義で所有している場合があった。そこで、所有者ごとに施設の所有形態とその特性を示したものが図4である。以降では図4をもとに所有者ごとに特徴を述べる。

① 町内会・自治会（住民自治組織）による所有

土地と建物とも認可地縁団体名義で所有しているE施設のように、町内会・自治会（住民自治組織）が認可地縁団体となることで法人格が得られ、相続時の手続きの煩わしさが解消されるという利点があると考えられる。しかし、認可規定に則った利用が求められるため、活動拠点施設として住民自治組織自らの自治活動に限定した施設利用にとどまりやすい。前述したとおり、現にE施設では不特定多数への貸し出しを行っておらず、町内会・自治会（住民自治組織）の利用がほとんどであった。一方、A施設のように、土地を企業が所有し、建物を個人名義で所有しているタイプでは、今後発生するであろう不動産の相続や建て替えにともなう資金の借入れなどが困難になることが予想される。

② 市民自治財団による所有

大規模マンションの敷地内に立地するF施設をはじめ、区画整理事業によってできた住宅団地内に立地するG施設のように、開発業者や管理組合員から寄付を受けた不動産物件をはじめ、所有者が転居によって手放した不動産を譲り受けたB施設、そして国有地であった不動産を町内会・自治会が購入したD施設など、特定の所有者がいないことを背景に、第三者機関である「市民自治財団」に施設を寄付していたことが聞き取り調査でわかった。「市民自治財団」は、上述した認可地縁団体と同様の利点をもつが、さらに施設利用への規定がないことから、B施設、D施設、F施設、G施設のどの施設も町内会・自治会の利用のみならず、「貸し館」としての利用割合が高くなっている。このように「市民自治財団」が不動産を所有し、町内会・自治会（住民自治組織）に無償で貸付けを行う形態は、施設利用への抑制が少なく、税制面において長所が多いため、特筆に値するといえよう。

③ 神社による所有

神社の境内地に立地するC施設のように、神社が所有する社務所などに併設している場合、非課税措置などは全て神社が行うため、住民自治組織への負担は軽減されるが、境内地という立地状況から視認性の低下や、祭事といった特定の利用内容に限定されやすいことが予想される。現に既述したように、C施設では神社行事の利用がほとんどであった。また、当然ながら神社がある地域のみに限定される所有形態となる。

以上のように、活動拠点施設について住民自治組織が長期的な自主運営を行うためには、相続や贈与などの不動産的観点からどの所有形態を選択するかが重要となる。この点につき、法人格が得られる認可地縁団体は、認可規定に則るため自治活動に主眼をおいた利用目的の場合には有用である一方、川崎市独自の第三者機関である「市民自治財団」は所有者不在の際の受け皿となっているほか、施設利用においても自由度が高く、税制面でも長所があり、存在価値が大きいといえる。これと関連して、第三者による管理と非課税という利点を有する手立てとして、神社と協力して活動拠点施設を整備していく方法もあるが、神社のある地域に限られるとともに、施設利用への限定も想定する必要がある。

5. まとめ

本研究で得られた成果をまとめると以下のようになる。

- ① 施設全体の利用は住民自治組織（町内会・自治会）の組織規模の大小によらないが、住民自治組織である町内会・自治会の利用は組織規模の大小によって増減し、互いに比例関係にあることが明らかになった。さらに、施設の利用率を高めていたのは、住民自治組織以外への「貸し館」としての提供であることが明らかになった。
- ② 「貸し館」としての利用を増大させるためには、貸し室面積が60㎡以上の一室空間をもつ「ホールタイプ」の「全館下足利用」が挙げられた。その際、より多くの利用者が施設を利用するには、事務員の配置など管理体制を整備する必要性が捉えられたが、この整備には確保できる会費や人材など住民自治組織の組織規模が影響することを示した。一方で、組織規模とは無関係に住民自治組織（町内会・自治会）内の特定の利用者が利用する施設では、貸し室面積が20㎡前後と小さく、住宅と同様の施設形態をもつ「住宅タイプ」であることも明らかになった。
- ③ 法人格が得られる認可地縁団体と、川崎市独自の第三者機関である「市民自治財団」は、いずれも不動産の相続や贈与時の手続きの煩わしさが解消されるという利点があるが、認可地縁団体は認可規定に則るため、自治活動に主眼をおいた施設利用が求められる。一方で、「市民自治財団」は施設利用に自由度があり、所有者不在の際の受け皿となるなど存在価値が大きいといえる。また、神社を有する特定の地域に限定されるが、神社と協力して活動拠点施設を運営していく方法は、第三者管理と非課税が利点となるが、境内地という立地特性から利用内容の制限も想定する必要があることが明らかとなった。

6. 自主運営に向けた方策

本研究では、住民自治組織の組織規模が異なる全7施設の利用実

態と室構成、管理および所有形態を通して自主運営のあり方を考察したが、ここで2つの方向性がみえてきた。一つは、地域のニーズに合わせて個々の住民活動を積極的に促すべく、「貸し館」としてより開かれた活動拠点施設を目指す方向である。この場合、貸し室面積が60㎡以上の一室空間を有する「ホールタイプ」の「全館下足利用」とし、組織規模が大きな団体においては事務員を配備するのが望ましい。さらに、「市民自治財団」のような第三者機関の支援が受けられるよう、持続的な管理体制の整備をすすめるべきである。

もう一つは、地域の結束力を高め、地域自治における集会機能を強化した活動拠点施設を目指す方向である。この場合、貸し室面積が20㎡前後の室を複数有する「住宅タイプ」の「全館上足利用」とし、日常の延長で利用できるような施設であることが望まれる。さらに、「認可地縁団体」となるように、組織自体から見直すことが重要となる。

このように、都市部において活動拠点施設の利用目的を考えることは、住民自治組織の目指す方向を位置づけ、地域自治活動の戦略を考えることにつながるといえよう。そうした地域戦略を構築する一助として本研究成果が役立てば幸いである。

謝辞

聞き取り調査および資料提供に協力いただいた川崎市各行政区のまちづくり推進部地域振興課および町内会・自治会の皆様に御礼申し上げます。また、本研究を進めるにあたり丁寧なご助言をいただきました八藤後猛先生（日本大学理工学部教授）、川島和彦先生（元日本大学理工学部准教授）に謝意を表します。

参考文献

- 1) 総務省：地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果，2002.11
- 2) 有田博之，樋山和恵，福与徳文，橋本禅，武山絵美：新潟県中越地震時に集会施設が果たした避難機能，農業土木学会誌，第75巻，第4号，pp.293～296，2011.8
- 3) 吉村東，石坂公一：東日本大震災時において住宅地の集会所が果たした役割-宮城県塩竈市の場合-，日本建築学会技術報告集，第18巻，第40号，pp.1121～1124，2012.10
- 4) 白戸洋：公民館で地域がよみがえる-学習的手法による地域づくり-信州・松本からの発信-，松本大学出版会，2010.4
- 5) 藤繁和，浅野平八：地域集会施設配置の最小単位について-都市居住地域における地域的拠点施設整備に関する基礎的研究1-，日本建築学会計画系論文集，第523号，pp.147～154，1999.9
- 6) 無漏田芳信，山田聡志，那須幹弘：都市における地域活動拠点と施設運営に関する研究・その1～3，日本建築学会大会学術講演梗概集，E-2分冊，pp.117～122，1999.9
- 7) 中村久美：地域生活における集会所運営の評価とそのあり方-宇治市における集会所の運営・管理の検証-，生活学論叢，18号，pp.3～12，2010
- 8) 伊藤亜希：地域コミュニティ施設の利用向上の可能性-施設利用に影響を与える要因の分析-，政策研究大学院大学教育政策プログラム，2012.2
- 9) 川崎市市民・こども局：市民委員会資料，2013.5
- 10) 川崎市町内会組織調査団：「町内会」の民俗学的研究-川崎市域の町内会と旧来の住民組織，川崎市博物館資料収集委員会，1988.3
- 11) 町内会・自治会ハンドブック，川崎市全町内会連合会，川崎市，2010.4

注

注1) 市民自治活動の振興と社会福祉の向上に寄与することを目的に，昭和54年6月2日に川崎市と川崎市全町内会連合会が協力して神奈川県知事の事業許可を得て設立した公益法人である。

注2) 各行政区が把握している平成27年4月時点のデータによる。

注3) 町内会・自治会などの住民自治組織に加入している世帯数を500世帯ごとに8つの規模層に分けた。

注4) 施設を所有する団体とは，独立した施設を所有する団体のことをいい，マンションの施設内の一室や，市役所の会議室，小学校の空き教室，民間施設等を借用している団体は除いた。

注5) 株式会社マンションデータサービス調べによる。

注6) 利用コマ数は1つの利用主体が午前・午後・夜間の時間帯ごとに1つの室を利用したものを1コマとして集計した。なお，利用報告書の記録期間が施設ごとによってばらつきが生じていたため，1ヶ月あたりの平均値を用いた。

注7) 平成27年度「市政情報」によれば，65歳以上の地区内人口の割合が28%と全7地区で最も高かった。

注8) 1991(平成3)年の地方自治法の改正によって，町内会や自治会などの地縁団体による名義で不動産登記が可能となった。

A STUDY ON THE IDEAL WAY OF THE FUNCTION FACILITIES MANAGEMENT BY COMMUNITY SELF-GOVERNING ORGANIZATIONS IN URBAN AREAS

A case study of town halls and community centers in Kawasaki of Kanagawa Prefecture

*Masayuki OCHIAI** and *Tomohide OKADA***

* Research Assoc., Department of Town Planning and Design College of Science and Technology, Nihon University, M.Eng.

** Prof., Department of Town Planning and Design College of Science and Technology, Nihon University, Dr.Eng.

The maintenance and management of community centers in urban areas have become more difficult in recent years as many local councils have diminished in size due to the low participation of younger generations. With a focus on the city of Kawasaki in Kanagawa Prefecture, where each and every local council sets up and runs its own community center, this study investigates the number of registered households in each local council and its implications for facility use. This study aims to formulate strategies for local councils to execute the long-term self-management of their community centers.

The study has verified the number of registered households and community centers in each local council or neighborhood association based on information obtained from all the administrative wards in Kawasaki. We then matched the results against regional characteristics to establish a relationship between the scale of the neighborhood associations and the distribution of community centers.

Furthermore, we also conducted on-site research by surveying operation reports and interviewing administrators at each chosen facility in order to clarify their usage, configuration, management, and ownership. By comparing these with the number of registered households, we were able to identify some of the main factors that may encourage facility use.

Our results showed that: 1) usage is influenced more by multi-purpose facility rental to the general public than by local council meetings; 2) rooms larger than a certain size (60 m²) and the presence of an administrative office encourage facility rental; and 3) the facility is better sustained when owned by a third party (foundation).

(2016年6月10日原稿受理, 2016年9月2日採用決定)