報告3：三鷹市のコミュニティセンター
——その管理と運営——

江上 涉

1. 報告の目的

三鷹市は日本でも先駆的にコミュニティ行政に取り組んできた自治体である。そのコミュニティ行政の中で中心を占めていたのは、コミュニティセンターの建設と地域住民によるその管理運営、コミュニティセンターを拠点とするコミュニティ活動の育成である。三鷹市のコミュニティ行政の特徴を紹介し、あわせてコミュニティ行政の限界と課題を明らかにしたい。

2. 三鷹市のコミュニティ行政

2.1 コミュニティ行政のはじまり

東京都三鷹市は、東京都23区の西側に隣接する住宅都市である。1955年に69,466人だった人口は10年後の1965年には135,873人と倍増し、さらに10年後の1975年には164,950人となり、東京郊外の住宅都市としての性格をもつにいたった。これ以降、1980年代末までは165,000人前後で人口は安定的に推移してきたが、その後は微増に転じ2005年には177,016人となっている（いずれも国勢調査による人口）。三鷹市は、郊外都市化が進みながらも戦前期の軍需工場立地を契機とする製造業に特化した都市の性格を色濃く残してきたが、製造業の移転・空洞化が進むにつれて、その跡地に集合住宅（マンション）が建設されるなどして流入人口が増加、1990年代に入ることから人口の微増が生じている（図1）。

人口が増加していた1971年、三鷹市のコミュニティ行政がはじめられた。流入人口が増加する中で、町内会など旧来の地域集団が地域住民を組織化できなくなったこと、市民参加のルートを形成する必要があったことなどが理由にあげられる。コミュニティ行政の初期の段階では、①三鷹市

図1 三鷹市の人口推移
（国勢調査 1920～2005年）
内をほぼ中区程度の範囲でゾーニングをおこなって市内を7つのコミュニティ住区に分け、②7つの住区それぞれにコミュニティセンターを建設、③コミュニティセンターの管理運営のための住民協議会を7住区にそれぞれ組織した（図2）。

図2 三鷹市のコミュニティセンター
（出所：三鷹市企画部総務課編『三鷹を考える基礎用語事典』三鷹市、2007年、402頁）

2.2 計画行政・市民参加とコミュニティ行政

三鷹市のコミュニティ行政の基本的方針は1978年に策定された『三鷹市基本計画』（第1次）で示された。この計画では、2つのコミュニティ像が示された。1つは「生活コミュニティ」であり、生活文化環境向上のまちづくりが進められた。2つめは「自治コミュニティ」であり、自治の推進と市民参加のシステムづくりが求められていた。

三鷹市の自治体経営の特徴は、計画行政とそれへの市民参加を重視してきたことにある。「自治コミュニティ」は、コミュニティセンターの建設→住民協議会の発足→市民参加と草の根の自治組織の成長という文脈を想定していた。これを具体化する試みが「コミュニティ・カルテ」の作成であった。「コミュニティ・カルテ」は、各住民協議会が中心となって住区内の市民へのアンケート調査、住区内の視察などを実施して、各住区内の地域診断書を作成するものである。「コミュニティ・カルテ」の作成は、1979〜81年と1984年の2次にわたって実施され、その内容が基本計画の第2次と第3次の実施計画にフィードバックされた。しかし、2回の「コミュニティ・カルテ」の作成を通じて、この手法の問題点も明らかとなった。それは、第1に、行政からみれば、市民からの要望を受け止めそれに応えるだけの行政になってしまうおそれがあること、第2に、市民側からは、行政に対する要望をまとめることが市民の役割であると誤解してしまうことであった。こうした問題点を克服するために、第3回の「コミュニティ・カルテ」は、第1ステップと第2ステップに分けて作成され、特に第2ステップでは地域の課題の抽出を中心とするのではなく、住民協議会が中心となって将来の住区像を描く作業を行い、その結果を「まちづくりプラン」としてまとめることとなった。1989年11月に各住民協議会から提出された「まちづくりプラン」は1992年に策定された2次基本計画に反映された。

このように三鷹市のコミュニティ行政は、コミュニティセンターを拠点として活動する住民協議会が中心となって行政計画に参加する役割を負うものとして考えられていたが、
のちにその方向性は変化することになる。

3. 三鷹市のコミュニティセンター

3.1 コミュニティセンターの概要

では、三鷹市のコミュニティセンターはどのような施設なのだらうか。

三鷹市のコミュニティセンター建設は、1971年に当時市長である鈴木平三郎がそのアイディアを提起したことにはじまる。1974年2月、最初のコミュニティセンターが大沢住区に開館し、その管理運営が大沢住民協議会に任されることになった。その後、6番目の連雀コミュニティセンターが1984年に、7番目の三鷹駅前コミュニティセンターがやや遅れて1993年に開設されるまで、7つの住区に順次コミュニティセンターが建設されてきた。建設に先立って各住区に地域住民からなるコミュニティ研究会を立ち上げ、設計案等をめぐって市との協議を重視した。

コミュニティセンターの建物は床面積がおよそ3,000㎡〜4,000㎡弱であり、集会用の会議室などのほか、一部のセンターをのぞいて体育施設（体育館、プール、テニスコートなど）を併設している。一例として、新川中原コミュニティセンターの外観を図3に、同センターの地下1階から地上2階までの平面図を図4に示しておく。

図3 新川中原コミュニティセンター
（同センターホームページより）

図4 コミュニティセンターの平面図（新川中原コミュニティセンター）
出所：三鷹市生活文化部コミュニティ課編『みたかのコミュニティ』三鷹市、1996、26頁

グローバル都市研究 3号（2010） Global Urban Studies, No.3
- 103 -
3.2 コミュニティセンターの財政と利用

コミュニティセンターは、地域住民によって構成される住民協議会が三鷹市からの助成金（7つの住民協議会を平均すると1住民協議会あたり年間8,000万円強）を得て管理・運営される（2006年度からは住民協議会がコミュニティセンターの指定管理者となり指定管理料を得ている）。助成金のほんの半額は各住民協議会が直接雇用している事務局職員の人件費、同様にほんの半額が光熱水道費ほかの施設メンテナンスの費用が占めており、住民協議会の活動経費はひとつの住民協議会あたり300〜400万円程度である。

コミュニティセンターの利用に関する限り決める、おおむね住民協議会の裁量に任されている。ロビーなど、来館者が予約なしに集うこともできるスペースと、会議室など事前に利用予約が必要とする施設とに大別できる。プール（夏季のみ利用）が併設されているコミュニティセンターの場合、プールの利用料金を徴収しているが、これ以外の利用については団体での利用、個人での利用を問わず無料である。利用の受付などの実務は事務局が担当している。

年間の利用者数は、最も多くの連雀コミュニティセンターが135,000人ほど、最少の少ない井の頭コミュニティセンターが47,000人ほどであり、全7コミュニティセンターを平均すると1センターあたり87,000人弱の年間利用者がある（2005年度）。

4. 住民協議会

4.1 住民協議会の構成

住民協議会は市からは独立した団体（公共的団体）である。住民協議会は、①町内会・自治会をはじめとする地域団体から推薦されるメンバー、②ボランタリーに参加するメンバーが中心とあり、住民協議会によってその規模は異なるが、40人から120人程度のメンバー（任期2年）で構成されている。特に、住民協議会が公共的団体としての性格を確立するために、原則として全戸の加入を想定している町内会・自治会からのメンバーを加えることによって、形式的にではあるが地域住民を網羅的に組織することとなっている。

住民協議会は年に2回の総会を開催し、予算・決算、事業計画を承認し、メンバーの中から役員を選出する。また、住民協議会の中には、内部組織として部（あるいは委員会）を置き、住民協議会の事業を分担している。

4.2 住民協議会の役割

住民協議会の役割は、まず第1に指定管理者としてコミュニティセンターの管理をおこなうことである。これには、大別して次の2つが含まれる。センターの利用に関する限り、決めを協議しそれを運用することと、センターを利用する地域住民に対するサービスの提
供である。

第2に、地域住民とともにコミュニティ活動を企画・運営・実施することである。これは上述の「生活コミュニティ」の形成と関係する。地域住民を対象とする各種のイベントや講座などを企画・運営・実施している。

第3に、すでに述べてきたように、三鷹市と協力して行政計画づくりに参加してきた。住民協議会をルートとして市民参加のしくみが草の根的に作られていくことが期待されていただるのである。このようにして、地域住民が、住民協議会を中心に、地域の課題について話し合い、解決していく住民自治の実現が期待された。

4.3 三鷹市と住民協議会の関係

住民協議会は地域住民が構成する自主的な団体との位置づけから、三鷹市は「カネは出すが口は出さない」という関係を住民協議会との間で維持してきた。「コミュニティカルテ」や「まちづくりプラン」の策定にあたっても、市からの呼びかけに住民協議会が応じるというかたちをとってきている。

しかし、「まちづくりプラン」で提示された住区の将来像が第2次基本計画に反映され、その実現の段階にいたると、市民参加のルートは多様になってきた。必ずしも住民協議会だけではなく、市民が個人の参加をうながす市民参加の手法も採用するようになってきたからである。その典型が1996年以降、三鷹市でも導入された「まちづくりワークショップ」であった。

5. 結 論

1971年にコミュニティセンターの建設が提案され、2次にわたる「コミュニティ・カルテ」の作成を経て1989年の「まちづくりプラン」にいたる約20年間の三鷹市のコミュニティ行政について概観した。この間に明らかになったコミュニティ行政の限界と課題について最後に触れておきたい。

すでに述べたように、三鷹市のコミュニティ行政は、7つの住区に市内をゾーニングして、それぞれに比較的規模の大きなコミュニティセンターを建設、これを地域住民による住民協議会の管理運営に任せるという方式をとった。これによって「生活コミュニティ」と「自治コミュニティ」を地域住民が主体となって育てていくことが期待された。

「生活コミュニティ」について、住民協議会はイベント等の開催によって地域住民どうしの交流を生み出すことに貢献してきたといえる。一方、「自治コミュニティ」についてはどうであろうか。住民協議会が三鷹市の呼びかけに応じて「コミュニティ・カルテ」や「まちづくりプラン」を作成し、これが基本計画やその実施計画というかたちで結実しオーソライズされていくことが、三鷹市における計画行政への市民参加過程であった。しか
しながら、住民協議会が広く地域住民を巻き込んで草の根の自治組織を形成したかといえば、必ずしもそのような展開はしなかった。ここに、住民協議会を中心とする「自治コミュニティ」＝地域自治・市民自治の限界が見て取れるのである。

それにはいくつかの原因があるろう。1つには、住民協議会のメンバーが固定化（同時に高齢化）し新たな参加層を開拓し得なかったこと、2つ目には、市からの提案を待つという、住民協議会の「自治コミュニティ」への構えが受動的であったこと、3つ目には、住民協議会の地域での代表性、正当性の問題がある。住民協議会のメンバーは、選挙によって選出されるわけではなく地域住民を代表する正当性が担保されていない。したがって、住民協議会の決定を地域住民の総意であるとすることは、形式的にも実質的にも無理がある。この点が、行政計画の策定過程への市民参加を超えて、本格的な地域自治に步む道を険しいものとし体否定できないだろう。

付記：本報告は科学研究費補助金・基盤研究(B)（平成19〜21年度、研究代表者・松本康，課題番号19330117）の成果の一部である。