

地域活動団体の自立に向けた行動変容に関する事例研究*

Case Study of Behavior Change of Community Voluntary Group Members to Develop Self-Help Activities *

伊藤優子**

By Yuko ITO**

1. はじめに

1998年、特定非営利活動促進法（NPO法）が制定された。以来、地域ではまちづくりや福祉、環境などさまざまな分野で活動する団体を法人化する動きが生まれた。2007年3月末までに認証を受けた特定非営利活動法人（NPO法人）数は31,116を数える。しかし、法人化はしても、従来のボランティア活動では組織の継続は難しく、組織の自立が大きな問題となっている。

そのような中、2003年地方自治法改正により創設された指定管理者制は、活動団体の自立の手段として期待されてきた。しかし、この制度では、NPO法人や地域の活動団体が指定されることは難しく、公社・公団がこれまでの自治体の運営を引き継ぐ場合が多い。

本稿は、指定管理者制度の成功事例の研究ではなく、ひとつの活動団体が自立を目指して指定管理者制度に応募するまでの取組みと、そこから波及した動きや効果を態度変容と行動変容から考察したものである。

2. 指定管理者制度

（1）経緯

「公の施設」の管理委託は、これまで公共団体などが設立した出資団体などに管理運営や委託する方式に限られていた。しかし、多様化・複雑化する市民ニーズや行政コストの削減により、公共的団体のみならず、民間企業・NPOなども管理運営の指定を受けることができるようになった。施設やフロアなどの貸出しや展示だけでなく、地域文化の拠点として存続しうるものまで管理運営対象範囲は広がった。その条件は、地域密着型で、地域住民の参加と需要に応える施設であることは言うまでもない。

しかし、当該の施設運営に対する不満の声も高い。貸し室料が高すぎる。開始・終了時間に融通が利かない。申し込み手続きが煩雑である。杓子定規な運営や施設内容への不満が増加している。また、自主事業についても集客力が低い、裏を返せば地域住民の期待に応える魅力的な企画がないなど、地域の需要を掌握していないとも言える。

（2）取組み状況

全国的な取組みは、駐車場や町内会館など施設管理、競技施設など安全管理も含めたもの、文化ホールなど企画力や集客力などを必要とする施設などさまざまである。

特に、文化など専門性を有する都道府県立の美術系・歴史系・総合系の博物館で、博物館法の登録博物館・博物館相当施設、文化財保護法の公開承認施設の数は128館あり、制度導入取組み状況は、表-1のとおりである。

*キーワード：指定管理者制度、態度変容、
行動変容、ソーシャルキャピタル
**正会員、社団法人 北海道開発技術センター
(札幌市中央区南1条東2丁目11、
TEL011-271-3022、FAX011-271-5366)

表-1 都道府県立美術館などにおける

指定管理者制度取組み状況

(2006年6月1日現在、文化庁調べ)

導入した館数	27
検討中及び検討予定の館数	52
導入予定のない館数	49
計	128

また、制度を導入した館の内訳は、財団法人23件、民間2件、各種事業体が2件となっている。

一方、スポーツ関連（プール・球技場など）、福祉関連（高齢者施設、福祉作業所など）、生活関連（駐車場・駐輪場など）など定量的な施設の運用管理は民間企業やNPO法人などが管理者である事例も多い。

本稿の事例対象地である自治体でも、2006年の制度導入より、46件の指定管理者を指名しているが、その内訳は表-2のとおりである。文化面では、公社・財団・社団法人が強く、スポーツや公園施設では株式会社の占める割合が大きい。NPO法人は公園管理の2団体のみである。

表-2 人口17万人自治体の指定管理者制度取組み状況

施設種別	管理者	団体数
文化施設	公社	2
市民活動センター	社団法人	3
福祉センター	社団法人	2
スポーツ施設	公社	1
	財団	2
	株式会社	13
集会場	町内会・自治会	7
駐車場	組合	8
公園	組合	1
	社団法人	1
	株式会社	4
	NPO法人	2
		46

3. 指定管理者制度の事例

(1) 対象とする施設

文化センターを取組み事例とする。文化センターは地域文化の形成を目的として設立された施設であり、「公の施設」として、行政のコントロール下で公的な団体により管理運営されてきた。

一方、全国的に著名な「富良野演劇」のように、NPO法人側の「文化」維持発展にかける意識の高さを反映した熱心な活動や、人件費の低さに追うところが大きい施設もある。

ここでは、人口17人の自治体が所有する三大文化施設のひとつを対象施設とする。1950年代より「つたの公民館」として市民に親しまれてきたが、1998年老朽化により建替えを行なった。中心市街地に近いため、設立当初からサークル活動の拠点であり、多くの市民が気軽に利用でき、生涯学習活動、芸術・文化活動を推進する拠点施設として位置づけられてきた。

サークル登録数は132。また、市民による自主事業は夏・冬・春と子供たちの休暇時期に合わせて企画・運営されていることも施設の独自性を示している。一方、建替え後に設置された、多目的ホールはプロを招聘するコンサートや講演会、学校の式典・発表会などにも利用されている。

施設規模と運用体制は次のとおりである。

- ①施設規模 鋼構造4階建、多目的ホール・楽屋（350m²）ギャラリー（250m²）、講習室・会議室（12室、1200m²）
- ②サークル連盟加盟数 132団体、約1500人
- ③年間利用者数
3季自主講座 各14講座開催、各200名
- ③ 運用方法 平日9:00～17:00自治体職員
平日17:00以降及び土日祭日は臨時職員
- ④ 使用料金 室料・暖房量有料

(2) 応募条件

① スケジュール

表-3 公示から運用までのスケジュール

日程	公示から運用まで
2007/12/01	公示
2008/03中旬	申請受開始 期間2週間
2008/06中旬	内部審査・議会承認後、決定通知発送
2008/03/31	引き継ぎ期間
2009/04/01	運用開始

② 事業計画書の要件

- ・管理運営の考え方
- ・利用者の平等な利用の確保
- ・施設効用の最大化
- ・安全管理
- ・管理経費の縮減

③ 自主事業計画

④ 外部委託計画書

⑤ 収支計画書

(3) 応募する活動団体

① NPO法人

② 活動の種類 まちづくりの推進を図る活動

③ 設立 2000年4月

④ 構成員 40名 (フリーライター、アナウンサー、劇団員、ミニFM代表、商店経営者、IT技師、新聞記者、建設技師、市議会議員、青年会議所会員、弁護士、税理士など)

(4) 協働する参加する団体など

① 施設の利用者

- ・サークル連盟 (132団体が運営組織加盟)
- ・自主事業参加者

② 地域の活動団体

- ・市民活動団体
- ・NPOセンター

③ マスコミ

(5) 協議会運営の目的

- ・地域の活動団体が企画・運営する文化施設の立上げ、「文化育成の拠点施設づくり」を目指す。

(6) 態度変容と行動変容の調査方法

① アンケート調査

② ヒアリング調査

③ 意見交換会

④ 協議会

④ 情報共有の方法

(7) アンケート調査の目的

- ① 問題点を共有する。
- ② 具体的な提案を明示する。
- ③ 実現の方策を検討する場づくり

4. 調査内容

(1) 調査項目と結果

- ① 第1回アンケート調査結果(2006/9実施)
サークル連盟加入団体数母数 132、回答数無
- ② 勉強会開催 (2006/1 50名)
- ③ 第2回アンケート調査結果 (2007/2実施)
母数 132 回答数 106
- ④ 活動団体ヒアリング調査結果
(2007/3実施)
- ⑤ 協議会の設立準備会 (2007/4)
- ⑥ 地域の活動団体 (2007年4月 25団体)
- ⑦ 講演会開催 (2007年5月 参加者 150名)
- ⑧ 市民の声
(ミニFM、街頭放送、広報誌で講演会の案内)
- ⑨ マスコミ対応 (新聞社 5社)

(2) 情報公開の手法と効果

- ① ニュースレターの発行 (2006/9より発行)
「指定管理者制度を活用した文化施設づくり」会議の内容、他都市の運用事例、施設運営に関する独自のベストプラクティスを紹介、次回会議の案内など 毎月 A4 両面印刷発行
- ② SNSの活用 (2007/2より実施)
ソーシャルネットサービスのシステムを取り入れ、会員制の意見交換の場をネット上に設けた。メーリングリストで一方向的に配信するのではなく、相互に情報交換する場としたので、コンテンツ分けしたテーブルで具体的な議論を行なうことができた。表-4に示すのは、月ごとの発信状況である。外からの評価が活動を終息させたり、活動団体の外向きの働きかけによって発信回数に影響を与えていることがわかる。

(3) 応募する活動団体内の動き

活動団体では、活動拠点である当該施設が、指定管理者制度の導入を検討しているという情報を入手したのは、2006年4月であり、この時点から勉強会を始めた。指定管理者制度を導入している施設を見学したり、応募条件の細目や自主事業などについて検討を進めていた。その矢先、マスコミから「施設管理の実績がないNPO法人の無謀な挑戦」として取り上げられ、組織内が大きく揺れた。実績がない。他の指定管理者制度でも圧倒的に公社・公団が指定を受けている。継続的な運営を鑑みても、仕事を持つ身で現在のまちづくり活動の他に手を広げるのはいかなものか、議論は振り出しに戻り、6月・7月・8月は活動団体の動きが止まってしまった。

その一方で、施設の利用勝手の悪さが利用者から上がってくる。他の団体は満足しているのだろうか。その答えを捜すために第1回アンケート調査を実施したが、マスコミ風評を受け、調査協力は得られなかった。しかし、文化施設を利用者にとって使いやすくするのは、自分たちの役割と考え、再度「文化育成の拠点づくり」に立ち返ることにした。

施設管理の事績のない組織が、行政ではできない地域のニーズをつかんで、施設の管理運営に立候補した。それと同時に、周りの人たちの行動にも大きな変化が生まれ、自ら協議会に参画し、指定管理者制度に取り組むメンバーも現れた。これまで、運営に危惧を示していたマスコミが好意的な記事を記載するようになった。

多くの人々の協調行動を活発にすることによって、ソーシャルキャピタルは醸成されたと考えている。

表-4 SNSの発信状況

外	■ マスコミバッシング													
	■							■						
内														
年	2006年							2007年						
月	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5
回数	20	13	5	2	3	16	23	25	6	52	16	8	10	43

5. おわりに

地域活動団体の目指すべき姿は、自主自立である。活動資金を捻出するためには、コミュニティビジネスを創出したり、指定管理者制度を利用することが挙げられるが、実現には大きな壁があるといわれてきた。

ひとつの活動団体が提唱した「地域文化の拠点づくり」が、当該施設のサークル連盟会議を動かし、多くの市民や活動団体の賛同、さらにはマスコミの応援も得て、「指定管理者制度導入に向けた文化施設運営協議会」を立ちあげることとなった。地域の人的ネットワークを駆使した取組は、地域活動団体にも行政にも新しい協働の形を提示したと考える。アンケート調査やヒアリング調査から意見交換会へと議論の場が展開するたびに一歩ずつ目標に近づき、「情報は口コミから」が実証するように、ニュースレターや電子メール(SNS)などで繰り返し情報発信することで市民の支援を得ることができた。まさに「信頼、規範、ネットワーク」を要するソーシャルキャピタルの一步と考える。

組織自らが変容をとげることで指定管理者制度に望む体制作り結びついたと考える。関わってきた一人一人の行動変容が、多くの人や組織をも巻き込んでゆるやかな変革に向かって動き出したことを確信する。今年度末に公募がはじまり、指定管理者制度に向けた動きも具体化してくる。地域活動団体の自立の事例として、この動きに期待したい。

以上

参考文献

- 1) 藤井聡共著：学芸出版 土木と景観「風景のためのデザインとマネジメント」-風格ある景観と「行動変容」(2007)
- 2) 酒井智美、佐藤克広著：北海道都市地域学会研究論文都市学研究2006

「公立文化ホール管理運営の新しい波-農村舞台の盛衰を参考として」