

<研究資料>

学校体育施設開放事業の民間組織への運営委託の可能性
: 行政からの視点

松橋 崇史

Outsourcing open service management of public school sports facilities to private organizations

: Local government perspectives

Takashi MATSUHASHI

Abstract

This paper examines local governments' perspectives on the possibility of outsourcing open service management of public school sports facilities to capable private organizations. Such organizations must be able to efficiently resolve user issues that affect public school sports facilities. This paper focuses on user issues caused by a "tragedy of the commons" situation whereby there are too many users of the freely accessible facilities to cope with demand.

Data were collected from questionnaire surveys sent to each of the 1,618 local governments in Japan excluding Iwate, Miyagi, and Fukushima prefectures. A total of 1,031 local governments replied, with one response discounted, giving a valid response rate of 63.65%. The survey was conducted in October 2011.

The major findings were as follows: 1) 68.2% of local governments acknowledge a "tragedy of the commons" among users of public school sports facilities, and 2) 33.9% of local governments believe it is possible to outsource open service management of public school sports facilities to capable non-profit organizations. This ratio increases with a greater number of selected question items including examples of cases of a "tragedy of the commons" among users.

キーワード : 学校体育施設 運営委託 共有地のジレンマ 地方行政

Keywords : Public school sports facility, Outsourcing, the tragedy of the commons,
local government

東京工科大学メディア学部

Tokyo University of Technology, School of Media
Science

〒192-0982 東京都八王子市片倉町
1404-1

1404-1 Katakuramachi, Hachioji City, Tokyo
192-0982

I. 緒言

2008年段階で、国内の体育施設の89%(約19万施設)が公共施設である。その約3割が公共スポーツ施設(53,732施設)、残りの約7割が学校体育施設(136,276施設)である(文部科学省, 2008)。施設の管理を企業やNPO法人等の民間組織が担っている割合は、公共スポーツ施設の指定管理者制度導入割合が37.9%であるのに対して、学校体育施設開放事業(以下、「開放事業」と略す)は少なく、「地域住民が運営の中心になっているケースは全国的にも極めて少ない」(清水, 2002, pp.63-64)と言われてきた状況がある。「身近なスポーツ環境の整備を進めていくためには、地域網羅的で人びとの生活圏内に必ず存在している学校体育施設の有効活用をより積極的に進めていく必要がある」(作野, 2007, p.30)と考えられ、そのために「行政が学校体育施設開放事業を実施するにあたっての制度上の問題点の洗い出しと新たな対応策の検討を早急に行う必要がある」(作野, 2007, p.30)と考えられる。

本論は、開放事業の有効活用に向けた方策として、行政が開放事業運営を民間組織に委託することによる官民協働の可能性を検討するものである。作野(2007, pp.28-29)は、地域におけるスポーツ経営体の研究の系譜は、組織を取り巻く環境を所与の条件(議論の前提)とみなして特定の「支援組織」(例えば、行政、民間組織、公共スポーツ施設など)を分析対象にしたものから、スポーツ振興に関わる諸組織を総合的な協働体系として捉えるアプローチの台頭を背景に、「支援組織の協働」あるいは、「地域社会と支援組織の協働」を分析対象にしたものに推移していると指摘する。「協働」を対象にする研究は、従来、外部環境の1つとして捉えられてきた関連諸組織との関係に着目する点で共通している。本論が対象とする開放事業の有効活用に向けた方策の検討においても、開放事業の管理責任を負う行政の主管課(以下、「行政」と略す)、学校、開放事業の管理に携わる個人や組織の連携を捉えることが不可欠であると考えられる。宇土(1976)は体育・スポーツ経営学に連なる体育管理に関して、三つの象限に分けて管理の概念を具体

化する考え方を提案した。三つとは、「体育現象の中の管理」、「体育経営の中の管理」、「体育行政の中の管理」である。「協働」が前提となる今日的な体育・スポーツ経営の課題の台頭は、宇土が提示した3つの象限を区別し、かつ、横断しながら解決策を検討していく必要性が高まっていることを示していると考えられるだろう。

II. 学校体育施設開放事業の特殊性と課題

本論が対象とする学校体育施設は、学校教育法に基づいて児童・生徒の教育のために設置されている施設であり、開放事業は目的外使用となる。指定管理者制度は適応外とされている^{注1)}。公共スポーツ施設管理の民間委託と比較して、行政、学校、開放事業の管理に携わる個人や組織の連携方法を定めた制度が存在せず、それを一因として、学校体育施設(とくに小・中学校)については、全般的に開放率はかなり高いにもかかわらず、「開放事業」の認知率や利用率は低いことが従来から指摘されてきた。

松橋・金子(2012)は「共有地のジレンマ」の考え方をを用いて、開放事業の有効活用に向けた課題を、「利用者間の共有地のジレンマ状態」(以下、「利用者間のジレンマ」と略す)と「行政と民間組織間の共有地のジレンマ状態」としてモデル化した。「共有地のジレンマ」(囚人のジレンマや社会的ジレンマとも呼ばれる)はゲーム理論において定式化されている。ゲーム理論とは関係性を対象にした研究領域であり(金子ほか, 1998)、「協働」を扱う体育・スポーツ研究の今日的課題を分析するためにも有益な視座を提供してくれるものである。

松橋・金子(2012)は、先に提示した問題も含め先行研究(柳沢ほか, 1993, 1995; 柳沢, 1995; 柳沢, 1996; 柳沢, 2008, p.16; 間野, 2007, pp.19-20; 清水, 2002, p.63; 藤野, 1976)において開放事業の課題として指摘されてきた事柄を、2つの「共有地のジレンマ状態」として整理し、その解決が開放事業の有効活用にとって重要であることを指摘した。国内すべてのNPO法人格を持つ総合型地域スポーツクラブ(以下:「NPOクラブ」と略

す)に対するアンケート調査の結果, 特徴的な NPO クラブのケーススタディ, 先行研究, 文部科学省から提供を受けたデータを用いて検証し, 行政がなにかしらの制度的方策によって NPO クラブに対して開放事業の利用調整や安全管理に関する執行権限の一部を付与する(以下では, 利用調整や安全管理に関する執行権限の一部を付与することを「運営を任せる」ないしは「運営委託」と略す)ことが, NPO クラブが利用者の協力的態度を引き出すという取り組みを促し, 「利用者間のジレンマ」の抑制につながり, 学校体育施設の有効活用につながることを示した。

従来, 地域におけるスポーツ経営において, 行政の行う各種の条件整備(行政サービス)には, 学校や職場などの体育・スポーツ経営体に対する各種の援助や協力のほかに, 地域住民に直接働きかけて, 参加や利用を促すといったものも含まれ, これらは, 行政作用の経営的側面と指摘されてきた(梅澤, 1989, p.35). 同時に, 運動施設の運営管理(エリアサービス)は行政のみならず競技団体や運動者(利用者)に任せる実態や必要性が指摘され(梅澤, 1989, pp.36-37), 開放事業運営においても同様の傾向が存在してきたと考えられる。これに対して, 松橋・金子(2012)は, 「利用者間のジレンマ」が発生しやすい開放事業の運営は, むしろ, 説得や調整等によって利用者/利用団体の自発的協力を促すことに力を発揮する NPO クラブなど民間組織に任せることが, 開放事業の有効活用につながりやすいことを示した。作野(2007)に従えば, 「利用者間のジレンマ」の解決に対しては「支援組織」(行政)の取り組みだけで成果をあげることは難しく, 支援組織間の協働(行政と民間組織の協働)と, 地域社会と支援組織の協働(利用者/利用団体と民間組織の協働)が求められ, それを促す方策を検討する必要があるということになるだろう。

Ⅲ. 目 的

松橋・金子(2012)では, 行政が NPO クラブに対して開放事業運営を任せることが重要であることを指摘しているが, 調査対象は NPO クラブである。開放事業運営(利用調整や安全管理に関する業

務の委託)を民間組織に対して委託すること自体は, 行政の判断と取り組みによって実現可能であると考えられるが, この施策をどの程度の行政が採用しようとするのかについては, 基礎的な資料も含め, 明らかとなっていないと考えられる。

本論では, 全国の市区町村の行政(行政組織において開放事業を主管し, 管理責任を負う部署)を対象にしたアンケート調査の結果に基づき, 次の 3 点を把握することを目的とする。第 1 に, 行政が開放事業における「利用者間のジレンマ」をどの程度認識しているのか。第 2 に, 開放事業における「利用者間のジレンマ」を解決・予防できる民間組織があるならば, 民間組織に運営を任せようとする程度の行政が考えるか。そして, 第 3 に, 行政の開放事業における「利用者間のジレンマ」の認識が, 開放事業における「利用者間のジレンマ」を解決・予防できる民間組織があるならば, 行政が民間組織に対して開放事業の運営を任せようとする割合に与える影響である。

本論では, 民間組織を営利組織と非営利組織に分けて検討する。開放事業運営の委託先として営利組織を含める理由は, 公共スポーツ施設における指定管理者制度では, 財団法人や NPO 法人と並んで, 企業が, 指定管理者の担い手になっている割合が一定程度あり, レクリエーション・スポーツ施設の指定管理者の 28.7%が企業である(総務省, 2012)。営利組織も開放事業運営の委託先の選択肢から除外すべきではないと考え, 営利組織も含めることにした。

Ⅳ. 調査項目の設定

1. 「利用者間のジレンマ」の把握に関する設問

行政が開放事業における「利用者間のジレンマ」(「利用者間の共有地のジレンマ状態」)をどの程度認識しているのかをアンケート調査の結果から把握する。「共有地のジレンマ」(The Tragedy of the Commons)は, 自発性が基本で強制力が働きにくいコミュニティに典型的に起こりうる状況をモデル化する際に引き合いに出されるもので, 皆で協力すればコミュニティ全体にとってよりよい状態(集合的利

益の実現)になりうるのに、個々のメンバーが“合理的”に行動することによって、必然的にコミュニティ全体にとって望ましくない状況に陥ってしまうというジレンマを、ゲーム理論として定式化したものである(Luce and Raiffa, 1957; Putnam, 2001).

開放事業における「利用者間のジレンマ」は、利用料金が安い学校体育施設と公共スポーツ施設を自分だけが使おうと勝手な行動をとる「フリーライダー」が多く発生するという典型的な「共有地のジレンマ状態」である(松橋・金子, 2012, p.37).

本論では、調査実施にあたって、松橋・金子(2012, p.40)が用いた開放事業における「利用者間のジレンマ」の例^{注 2)}を用い、かつ、松尾・藤(1990, p.61-62)、鈴木(2011, p.114-116)が提示する例^{注 3)}を参考に、開放事業における「利用者間のジレンマ」の例として以下の4つを挙げ、調査に用いることにする。

- 例 1 施設が特定の一部の固定メンバー・団体によって利用されてしまい、それ以外の地域住民の新規利用が事実上制限される。
- 例 2 施設の鍵の貸し出しや複製などのルールが不徹底であることから、体育館等のセキュリティが問題になる。
- 例 3 校内で喫煙したり、器物の破損が報告されないなど、利用者のマナーが悪化する。
- 例 4 予約をしたのに実際は使わないような場合、そのことが他の利用希望者に知らされないなど、施設の有効利用ができてない。

アンケート調査では、開放事業における「利用者間のジレンマ」の4つの例への認識を、次の複数選択式設問を設定することで把握した。“貴自治体では、学校体育施設の開放事業において上記で例示したような状況が起きていますか。起きていると考えられる項目をすべてお選びください”。本論で、「利用者間のジレンマ」を認識しているとは4つの例を1つ以上認識している場合とし、認識している数が増えるごとに強く認識していると考えことにする。

2. 行政の開放事業運営の民間委託の意思を問う設問

行政が民間組織に対して開放事業運営を任せようとするか把握するために、開放事業における「利用者間のジレンマ」の例に関する認識を次の複数選択式設問で把握した。

複数選択式設問で問うた上で、次の設問を設定した。“上記で例示した内容(学校体育施設開放事業における「利用者間のジレンマ」の例)を解決したり、防いだりできるのであれば、学校体育施設の開放事業の管理(利用調整や安全管理)に取り組みたいと考えている NPO 法人などの非営利組織や貴自治体に立地する企業などの営利組織に運営を任せようと考えますか。非営利組織、営利組織についてそれぞれご回答ください”(下線部筆者追記)。“「利用者間のジレンマ」を解決したり、防いだりできる民間組織であり、かつ、学校体育施設開放事業の運営に取り組みたいと考えている民間組織”の存在を回答の前提においている理由は、「行政と民間組織の間の共有地のジレンマ状態」(松橋・金子, 2012, pp.37-38)における学校体育施設開放事業の管理を巡る行政と民間組織の関係を考慮しているためである。

「行政と民間組織の間の共有地のジレンマ状態」とは、次のような状況を指す(松橋・金子, 2012, pp.37-38)。行政は、開放事業の運営の民間組織への委託に際して、実力のある民間組織に委託しないと「利用者間のジレンマ」が発生することになり、開放事業の運営を民間組織へ委託したことに対する責任を問われる可能性がある。行政としては、もともと学校は民間組織の利用を想定していない施設であるから、住民間のトラブルや地域の問題を未然に防ぐ、ないし、迅速に解決するという見込みがない限り、開放事業運営の民間組織への委託をしないという選択肢を選ぶことになるであろう。開放事業運営を受託する民間組織にとっては、開放事業運営の機会がなければ、利用を巡っての住民間のトラブル対応についての経験やノウハウを蓄積する手だてを得る機会が与えられないことになる。つまり、行政が開放事業運営を民間組織に委託し、民間組織が経験を生かしてトラブルを防ぐなら、双方にとってメリットが発生する機会が生まれる。相互にあ

る程度の相互信頼がなければ、行政は民間組織に運営委託せず、民間組織は協力する機会を与えられず、その結果、地域スポーツ振興促進のためのひとつの有力な可能性が活用されないということになる。これが、「行政と民間組織の間のジレンマ状態」である。

「行政と民間組織の間のジレンマ状態」を解決するためには、行政が民間組織に開放事業運営の委託をすることと、開放事業における「利用者間のジレンマ」を解決・予防できる民間組織が存在することが同時に求められる。行政にとっては、開放事業における「利用者間のジレンマ」を解決・予防できる民間組織の存在が、開放事業運営の委託するための前提となる。従って、本論では、“「利用者間のジレンマ」を解決・予防できる民間組織であり、かつ、開放事業の運営に取り組みたいと考えている民間組織”の存在を回答の前提において、行政が民間組織に運営委託を行う意思があるかどうか質問することにした。

V. 調査手法

全国の市区町村で開放事業を主管する部署に対するアンケート調査票は2011年10月に郵送法

で配布した。東北の被災3県(福島, 宮城, 岩手)を除く44都道府県にある全1,618自治体を対象とした。回収数は1,031自治体, 有効回答率は63.7%(1,030自治体)である。郵送にあたっては、開放事業運営の方針を定める部署の回答を求めめるために、各自治体においてスポーツ振興を主管する部署をホームページ上で特定し、主管する部署の住所に対して郵送を行うことにした。回収率を高めるために、回答依頼の電話連絡を配布後1か月から行った。

VI. 調査結果

1. 自治体の分類と特徴

本論では、分析を行うにあたって、表1に示す通り、回答のあった自治体を人口規模ごとに6つの人口カテゴリに分ける。6つのカテゴリに分けた理由は、開放事業運営に関与する主体が人口規模によって異なるためであり、詳細は後述する。表1は、全自治体と各人口カテゴリの人口に関連する記述統計量である。20万人以上の人口カテゴリを構成する自治体の人口には大きなばらつきがあり、最大は262万人の自治体である。表2は、都道府県ごとに各人口カテゴリにいくつの自治体が該当するの

表1 分析対象自治体の人口に関する記述統計量

		n	mean	sd	min	max
1万人未満	%	23.2%	5,461	2,601	214	9,984
	n	239				
1万人以上 3万未満	%	25.0%	18,283	5,533	10,003	29,839
	n	257				
3万人以上 5万人未満	%	16.0%	38,686	5,915	30,011	49,998
	n	165				
5万人以上 10万人未満	%	16.8%	69,910	14,075	50,011	99,055
	n	173				
10万人以上 20万人未満	%	11.1%	140,309	27,881	100,579	199,749
	n	114				
20万人以上	%	8.0%	488,374	387,716	201,000	2,628,811
	n	82				
全自治体		1030	78,178	167,894	214	2,628,811

表2 各人口カテゴリに該当する各都道府県の自治体数

地域	都道府県	1万人未満	1万人以上 3万人未満	3万人以上 5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上 20万人未満	20万人以上	合計
	北海道	71	27	6	7	5	1	117
東北	青森	8	13	3	3	0	2	29
	秋田	5	3	3	3	0	1	15
	山形	8	7	3	1	2	0	21
関東	茨城	1	2	11	10	1	1	26
	栃木	0	5	5	4	3	0	17
	群馬	4	9	2	4	0	3	22
	埼玉	3	9	6	12	8	6	44
	千葉	4	8	4	10	7	4	37
	東京	6	1	2	6	14	15	44
	神奈川	1	7	5	2	6	7	28
北信越	新潟	5	3	7	4	2	2	23
	富山	0	4	4	2	0	1	11
	石川	0	6	1	0	1	1	9
	福井	0	3	3	1	0	0	7
	山梨	4	2	6	4	1	0	17
	長野	27	8	4	6	2	2	49
中部	岐阜	5	6	4	4	3	1	23
	静岡	1	4	3	7	6	4	25
	愛知	2	4	6	16	7	2	37
	三重	4	6	3	2	5	1	21
近畿	滋賀	2	2	1	4	4	0	13
	京都	2	4	1	7	1	0	15
	大阪	1	5	1	9	8	5	29
	兵庫	0	7	8	9	3	5	32
	奈良	8	4	2	3	2	1	20
	和歌山	5	5	2	1	0	1	14
中国	鳥取	1	6	0	1	1	1	10
	島根	1	1	3	2	0	0	7
	岡山	2	7	4	3	0	1	17
	広島	1	3	3	2	5	2	16
	山口	3	4	1	3	3	0	14
四国	徳島	4	3	4	1	0	1	13
	香川	1	5	2	1	1	1	11
	愛媛	1	4	3	0	2	1	11
	高知	11	5	4	0	0	1	21
九州・ 沖縄	福岡	5	10	11	8	3	3	40
	佐賀	3	3	3	1	0	0	10
	長崎	0	4	3	1	1	2	11
	熊本	11	13	3	3	1	1	32
	大分	0	2	5	1	2	1	11
	宮崎	3	11	1	1	0	0	16
	鹿児島	6	8	6	2	1	1	24
沖縄	9	4	3	2	3	0	21	
	合計	239	257	165	173	114	82	1,030

示したものである。

表3は、さらに、表2左側の地域の分類に従い、都道府県を9つの地域に分類し、9つの地域ごとに各人口カテゴリにいくつの自治体が該当するのか、その数と割合を示したものである。表2と表3から、1万人未満のカテゴリでは北海道、北信越、九州・沖縄が占める割合が多い。都道府県別では、北海道、長野県、高知県、熊本県の占める割合が多い。都道府県によっては市町村合併が進み、1万人未満の自治体が少ない、ないしは該当無しのところもある。人口カテゴリの対象人口が増加するにつれて、関東、中部、近畿の占める割合が増加する。都道府県別にみると、10万人以上の人口カテゴリでは、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府の自治体の数が多い。20万人以上の人口カテゴリでは44%が関東圏の自治体である。20万人以上の自治体で、関東、中部、近畿以外の地域に立地する自治体は、各都道府県を代表する、県庁所在都市を含む特例市や中核市、指定都市である。

人口カテゴリ別に示した理由は、表4が例示するように人口カテゴリごとに開放事業運営の諸事業を担う主体が変化するためである。諸事業の担い手の差異は、行政が開放事業における「利用者間のジレンマ」の例を認識する割合や民間組織に開放事業運営を委託しようとする割合に差を生むと考えられる。調査票においては、利用調整の担い手

の選択肢として、行政(教育委員会など)、学校関係者、開放運営委員会、管理指導員、利用者、その他の6つを挙げた。開放運営委員会については、アンケート調査票内では“市区町村によって呼び名が異なりますが、当該学校の関係者、利用者、地域住民等から構成され、開放事業の有効的運用を図るための組織を指しています”と説明した。

表4では、まず、全自治体では行政が利用調整を担っている割合が74.2%と高い。ついで、利用者が担っている割合が43.3%と高い。学校関係者が担っている割合は17.3%、開放運営委員会が15.8%、管理指導員が担っている割合は5.6%である。その他は4.2%である。その他の回答は、自由記述にて具体的な担い手を把握した。多くはスポーツ振興を担う民間組織である。具体的に多く記入された組織名は、指定管理者、体育協会、総合型地域スポーツクラブ、NPO法人、財団法人、地区体育振興会などである。指定管理者は公共スポーツ施設の指定管理をしている組織が開放事業運営も担っているというケースであろう。その他の回答割合は、現状で、利用調整を民間組織に委託している割合だと考えて良いだろう。

人口カテゴリごとに把握すると、人口カテゴリの対象人口が増加するにつれて行政や利用者が利用調整を担う割合は低下し、開放運営委員会が利用調整を担う割合が増加する。20万人以上の自治体

表3 各人口カテゴリに地域の自治体が該当する数

人口カテゴリ	総数		北海道・東北	関東	北信越	中部	近畿	中国	四国	九州・沖縄
1万人未満	239	%	50.5%	9.8%	32.3%	11.3%	14.6%	12.5%	30.4%	22.4%
		n	92	23	32	12	18	8	17	37
1万人以上 3万人未満	257	%	27.5%	18.3%	24.2%	18.9%	22.0%	32.8%	30.4%	33.3%
		n	50	43	24	20	27	21	17	55
3万人以上 5万人未満	165	%	8.2%	17.4%	19.2%	15.1%	12.2%	17.2%	23.2%	21.2%
		n	15	41	19	16	15	11	13	35
5万人以上 10万人未満	173	%	7.7%	22.1%	13.1%	27.4%	26.8%	17.2%	3.6%	11.5%
		n	14	52	13	29	33	11	2	19
10万人以上 20万人未満	114	%	3.8%	17.0%	5.1%	19.8%	14.6%	14.1%	5.4%	6.7%
		n	7	40	5	21	18	9	3	11
20万人以上	82	%	2.2%	15.3%	6.1%	7.5%	9.8%	6.3%	7.1%	4.8%
		n	4	36	6	8	12	4	4	8
全自治体	1030	%	17.7%	22.8%	9.6%	10.3%	11.9%	6.2%	5.4%	16.0%
		n	182	235	99	106	123	64	56	165

表4 各人口カテゴリーの学校体育施設開放事業の利用調整の担い手

表下部の検定で用いる番号	人口カテゴリー	総数		行政(教育委員会など)	学校関係者	開放運営委員会	管理指導員	利用者	その他
1	1万人未満	239	%	80.8%	15.5%	5.4%	3.3%	45.2%	2.1%
			n	193	37	13	8	108	5
2	1万人以上3万未満	257	%	76.3%	20.6%	4.3%	3.9%	47.5%	3.1%
			n	196	53	11	10	122	8
3	3万人以上5万人未満	165	%	77.0%	13.9%	10.9%	7.9%	53.9%	3.0%
			n	127	23	18	13	89	5
4	5万人以上10万人未満	173	%	74.0%	17.3%	14.5%	6.4%	42.2%	6.9%
			n	128	30	25	11	73	12
5	10万人以上20万人未満	114	%	68.4%	14.9%	36.8%	8.8%	33.3%	6.1%
			n	78	17	42	10	38	7
6	20万人以上	82	%	51.2%	22.0%	65.9%	7.3%	19.5%	7.3%
			n	42	18	54	6	16	6
全自治体		1030	%	74.2%	17.3%	15.8%	5.6%	43.3%	4.2%
			n	764	178	163	58	446	43

	1-2								
	1-3					*	*	*	*
	1-4					**			
	1-5	**				**			*
	1-6	**				**		**	*
	2-3					*			
独立性の検定 (カイ二乗検定) の結果	2-4					**			
	2-5					**		*	
	2-6	**				**		**	
	3-4							*	
	3-5						**	**	
	3-6	**					**	**	
	4-5						**		
	4-6	**					**	**	
	5-6	*					**	*	

自由度=1 ** p < 0.01 * p < 0.05

では開放運営委員会が利用調整を担う割合が65.9%となり、多くの自治体で行政(51.2%)よりも役割を担っている傾向にある。つまり、10万人未満の人口カテゴリーでは、行政と利用者が主に利用調整を担っている割合が高いが、20万人以上の人口を抱える自治体では、開放運営委員会(利用者や地域住民)が開放事業運営の諸事業に関与している割合が高く、行政がそれらの人々に開放事業運営の諸事業を任せてきたケースが一定数存在していると考えられる。

2. 行政の「利用者間のジレンマ」に対する認識

行政が「利用者間のジレンマ」の例をどのように認識しているのか把握する。

表5は「利用者間のジレンマ」のいずれの例を認

識しているのか、全自治体と人口カテゴリーごとに示している。まず、全自治体では、例ごとに選択割合に差異はあるが、先行研究で提示されていたいずれの例も一定数の自治体で認識されていることが把握できる。例ごとの認識の差では、例1(施設が特定の一部の固定メンバー・団体によって利用されてしまい、それ以外の地域住民の新規利用が事実上制限される。)を認識している行政が最も多く、例2(施設の鍵の貸し出しや複製などのルールが不徹底であることから、体育館等のセキュリティが問題になる。)を認識している割合が最も低い。行政が認識している割合が、例1が高く、例2が低い理由は、これらの例が、実際に生じているかどうかに加えて、行政が認識しやすい問題であるかどうかも原因となるだろう。例1は、主管課として毎年の開放事業の利用実態を把握することで認識できるが、例2は問

題が起きた場合に、その情報が現場で認識され、その後、行政まで伝わってこないと認識することはできない。例4も同様の理由で認識されにくい傾向を持つと考えられる。例3は物的な証拠があることにより現場で認識されやすく、例2や例4よりは行政が認識しやすい問題だと考えられる。さらに、行政が開放事業の利用調整などの運営に関与していなければ、例が示す問題を認識する機会が減少するだろう。人口20万人以上のカテゴリでは、他のカテゴリに比べて、各例の認識率が実態よりも低い値を示す傾向があると考えられ、そのことを考慮する必要がある。

人口カテゴリごとの例の認識割合では、まず、各

例の認識の割合の傾向(例1の認識割合が最も高く、例2の認識割合が最も低いこと)は、いずれの人口カテゴリでも同様の傾向を示している。例1、例2は人口の増加と共に増加する傾向にある。逆に、例3(校内で喫煙したり、器物の破損が報告されないなど、利用者のマナーが悪化する。)は5万人以上10万人未満のカテゴリが最も高い認識割合を示し、例4(予約をしたのに実際は使わないような場合、そのことが他の利用希望者に知らされないなど、施設の有効利用ができてない。)は10万人以上20万人未満が最も高い認識割合を示している。ただし、開放事業運営への行政の関与割合の低下が「利用者間のジレンマ」の例の認識率を低下させる

表5 各人口カテゴリの「利用者間のジレンマ」の例の選択状況

表下部の検定で用いる番号	人口カテゴリ	総数		例1	例2	例3	例4
1	1万人未満	239	%	23.0%	13.0%	18.4%	12.6%
			n	55	31	44	30
2	1万人以上 3万人未満	257	%	44.4%	14.0%	33.1%	32.3%
			n	114	36	85	83
3	3万人以上 5万人未満	165	%	42.4%	16.4%	39.4%	34.5%
			n	70	27	65	57
4	5万人以上 10万人未満	173	%	50.9%	22.5%	49.1%	33.5%
			n	88	39	85	58
5	10万人以上 20万人未満	114	%	58.8%	22.8%	41.2%	36.8%
			n	67	26	47	42
6	20万人以上	82	%	63.4%	23.2%	46.3%	25.6%
			n	52	19	38	21
	全自治体	1030	%	43.3%	17.3%	35.3%	28.3%
			n	446	178	364	291
			1-2	**		**	**
			1-3	**			**
			1-4	**	*	**	**
			1-5	**	*	**	**
			1-6	**	*	**	**
			2-3				
			2-4		*	**	
			2-5	**	*		
			2-6	**	*	*	
			3-4				
			3-5	**			
			3-6	**			
			4-5				
			4-6				
			5-6				

自由度=1 ** p < 0.01 * p < 0.05

ことを考慮すると、人口 20 万人以上の自治体では認識率以上に例 2, 例 3, 例 4 が生じている可能性がある。例 1 の選択割合が人口増加と共に増加している点は、利用団体を構成メンバーにすることがある開放運営委員会に利用調整等を委託することが、施設利用者の限定を助長している可能性を示唆している。「開放率こそ高いものの『最も管理しやすい場所を、最も管理しやすい人たちに、最も管理しやすい方法で』開放しているから」(清水, 2002, p.63; 武笠, 1988; 八代, 2002; 作野, 2007, p.30; 松田, 2007), 結果的に利用者の限定性を招き、行政にとって、有効的に活用されていないと

感じやすい状況を生んでいる可能性が指摘できるだろう。

行政が「利用者間のジレンマ」をいくつ認識しているのか見ていく。表 6 は、行政が「利用者間のジレンマ」の例をいくつ認識しているのか、全自治体と人口カテゴリごとに示したものである。

全自治体では 1 つ以上選択している割合が 68.2%となり、例の選択数が増加するごとに割合は低下する。人口カテゴリごとに見ると、3 つのことが言えるだろう。第 1 に、「利用者間のジレンマ」を認識している割合は人口の増加と共に増加する傾向にある。人口 20 万人以上では 84%の自治体がい

表 6 各人口カテゴリの「利用者間のジレンマ」の例の選択数別割合

表下部の検定で 用いる番号	人口カテゴリ	総数		選択なし	1つ以上選択	1つ選択	2つ選択	3つ選択	4つ選択
1	1万人未満	239	%	54.0%	46.0%	31.0%	10.0%	4.2%	0.8%
			n	129	110	74	24	10	2
2	1万人以上 3万人未満	257	%	28.0%	72.0%	37.7%	21.4%	8.2%	4.7%
			n	72	185	97	55	21	12
3	3万人以上 5万人未満	165	%	29.7%	70.3%	30.9%	24.2%	7.3%	7.9%
			n	49	116	51	40	12	13
4	5万人以上 10万人未満	173	%	22.5%	77.5%	34.1%	18.5%	14.5%	10.4%
			n	39	134	59	32	25	18
5	10万人以上 20万人未満	114	%	22.8%	77.2%	30.7%	23.7%	9.6%	13.2%
			n	26	88	35	27	11	15
6	20万人以上	82	%	15.9%	84.1%	37.8%	25.6%	13.4%	7.3%
			n	13	69	31	21	11	6
	全自治体	1030	%	31.8%	68.2%	33.7%	19.3%	8.7%	6.4%
			n	328	702	347	199	90	66
				1-2	**	**	**		*
				1-3	**	**	**		**
				1-4	**	**	*	**	**
				1-5	**	**	**	*	**
				1-6	**	**	**	**	**
				2-3					
				2-4				*	*
				2-5					**
				2-6	*	*			
				3-4				*	
				3-5					
				3-6	*	*			
				4-5					
				4-6					
				5-6					

自由度=1 ** p < 0.01 * p < 0.05

ずれかの例を認識している。第2に、「利用者間のジレンマ」は、1万人以上の人口カテゴリでは、利用調整などの担い手が変化するにも関わらず、70%以上の行政が認識している。1万人以上の人口カテゴリでは、「利用者間のジレンマ」は、多くの自治体に関係する一般的な課題だと考えることができる。第3に、3つ選択と4つ選択では、人口5万人以上のカテゴリではほぼ同様の割合を示している。これらのカテゴリでは、開放事業の運用に強い問題を感じている行政が同様に一定数存在していると考えられる。

3. 民間組織への開放事業運営の委託

表7は、全自治体と人口カテゴリごとに、開放事

業における「利用者間のジレンマ」を解決・予防でき、開放事業運営に取り組みたいと考えている非営利組織／営利組織(以下:「非営利組織」／「営利組織」と略す)があれば、開放事業運営を委託しようとするかどうか示したものである。

まず、全自治体を見ると「非営利組織」に対しては33.9%の行政が開放事業運営を委託しようと考えたと回答している。「営利組織」に対しては11.1%の行政が開放事業運営を委託しようと考えたと回答している。「営利組織」の場合に、「非営利組織」と比して開放事業運営を委託しようとする行政の割合が低くなる主な理由には、開放事業運営が非収益事業となり、管理委託費も低額になることが想定されるため、利潤追求の原則を持つとされる営利組

表7 行政が「非営利組織」／「営利組織」に対して開放事業運営を委託しようとする割合

表下部の検 定で用いる 番号	人口カテゴリ	総数		非営利組織	営利組織
1	1万人未満	239	%	26.8%	8.4%
			n	64	20
2	1万人以上 3万人未満	257	%	32.3%	11.7%
			n	83	30
3	3万人以上 5万人未満	165	%	40.0%	14.5%
			n	66	24
4	5万人以上 10万人未満	173	%	42.2%	12.7%
			n	73	22
5	10万人以上 20万人未満	114	%	40.4%	13.2%
			n	46	15
6	20万人以上	82	%	20.7%	3.7%
			n	17	3
	全自治体	1030	%	33.9%	11.1%
			n	349	114
			1-2		
			1-3	**	*
			1-4	**	
			1-5	**	
			1-6		
			2-3		
			2-4	*	
			2-5		
			2-6	*	*
			3-4		
			3-5		
			3-6	**	**
			4-5		
			4-6	**	*
			5-6	**	*

自由度=1 ** p < 0.01 * p < 0.05

織に委託することが現実的でないと考える行政が多いためだと考えられる。

人口カテゴリごとに見ていくと2つの特徴がある。

1つ目は、20万人以上の人口カテゴリが、「非営利組織」、「営利組織」共に開放事業運営を委託しようとする割合が最も低いことである。20万人以上の人口カテゴリは、開放事業運営の利用調整等に、行政が関与している割合が低く、開放運営委員会が関与している割合が高い。行政が関与せず、開放運営委員会に開放事業運営の利用調整等の実務を任せているケースが多いことが、行政が「非営利組織」、「営利組織」に開放事業運営を委託しようとする割合の低下に結びついた可能性がある。

2つ目は、1万人未満の人口カテゴリが、次いで、「非営利組織」、「営利組織」共に開放事業運営を委託しようとする割合が低いことである。背景には、調査の設問において、「利用者間のジレンマ」の存

在を、開放事業運営の委託の前提においたためだと考えられる。「利用者間のジレンマ」の認識割合が低いため、1万人未満カテゴリは開放事業運営を委託しようとする割合も低くなる。

表8を用いて、「利用者間のジレンマ」の認識の度合い(例の選択数)と「非営利組織」、「営利組織」に開放事業運営を委託しようとする割合の関係について見ていく。「非営利組織」では、例を2つ以上選択し、「利用者間のジレンマ」を強く認識している場合、開放事業運営を委託しようとする割合が増加する。選択なし(25.3%)、1つ選択(29.1%)と比較して2つ選択(45.7%)、3つ選択(47.8%)、4つ選択(47.0%)は高い値を示す。

「営利組織」では、開放事業運営を委託しようとする割合が「利用者間のジレンマ」を強く認識しているほど増加する。選択なし(8.8%)、1つ選択(8.4%)、2つ選択(10.6%)と比較して4つ選択(27.3%)が高い値を示す。行政として「利用者間の

表8 行政が「非営利組織」／「営利組織」に対して開放事業運営を委託しようとする割合と、「利用者間のジレンマ」の例の選択数の関係

表下部の検定で用いる番号	具体例の選択数	総数		非営利組織	営利組織
0	選択なし	328	%	25.3%	8.8%
			n	83	29
1	1つ選択	347	%	29.1%	8.4%
			n	101	29
2	2つ選択	199	%	45.7%	10.6%
			n	91	21
3	3つ選択	90	%	47.8%	18.9%
			n	43	17
4	4つ選択	66	%	47.0%	27.3%
			n	31	18
			0-1		
			0-2	**	
			0-3	**	**
			0-4	**	**
			1-2	**	
			1-3	**	**
			1-4	**	**
			2-3		
			2-4		**
			3-4		

自由度=1 ** p < 0.01 * p < 0.05

ジレンマ」を強く認識し、開放事業が有効活用されていないと強く感じている場合には、営利組織であっても運営を委託しようとする割合が増加するということがある。

表7と表8の結果をまとめると、民間組織に開放事業運営を委託しようとする割合は、「利用者間のジレンマ」を強く認識していると高まる傾向にある。しかし、行政が開放事業運営の利用調整等に関与していない割合が高いカテゴリ、すなわち、人口が20万人以上の関東、中部、近畿の都市や各都道府県を代表する都市などでは、民間組織に開放事業運営を委託しようとする割合が、行政が「利用者間のジレンマ」を強く認識している場合でも高くないと考えられる。「利用者間のジレンマ」を解決・予防し、開放事業の有効活用を実現するために「非営利組織」、「営利組織」に開放事業運営を委託しようとする自治体は、人口20万人未満で、「利用者間のジレンマ」を強く認識しており、現状で行政や利用者が開放事業運営の利用調整等を担っているという傾向を持っていると考えられる。

人口20万人以上の自治体では「利用者間のジレンマ」の解決・予防に向けて他の対策を検討する必要があるだろう。例えば、開放事業の利用状況を行政や市民が共有できる仕組みを構築し、市民の身近なスポーツ環境として利用されているかどうか定期的に評価できる方策を採ることなどが考えられる。また、松橋・金子(2012,pp45-47)が例に挙げた神奈川県川崎市や福岡県久留米市の事例では、市が開放運営委員会に委託してきた開放事業運営を総合型地域スポーツクラブに委託することで開放事業の有効活用に結びつけている。この例から、開放事業を有効活用するために、「非営利組織」も開放事業運営に関与できる制度設計を行っていくことも1つの方策になると考えられる。

Ⅶ. 結 語

開放事業運営(利用調整や安全管理に関する業務の委託)を民間組織に対して委託すること自体は、行政の判断と取り組みによって実現可能であると考えられ、各自治体で状況に応じて施策を採用することで、開放事業の有効活用を実現しようとするのが可

能であると考えられる。本論は、こうした施策が、開放事業運営の委託先が「非営利組織」である場合、調査回答のあった33.9%の行政に受け入れられる可能性があることを示した。さらに、行政が開放事業運営の利用調整等に関与している自治体で「利用者間のジレンマ」を強く認識している場合、その割合が高まる傾向を示した。

行政が開放事業運営を主導している自治体では、「非営利組織」への開放事業運営の委託を通じて、開放事業の運用を改善し、有効活用を図っていく策が、一定の現実的な策として受け入れられる素地がある、ということであろう。これは、作野(2007)の提示した「支援組織」(例えば、行政、民間組織、公共スポーツ施設など)の取り組みから、「支援組織の協働」あるいは、「地域社会と支援組織の協働」の取り組みに推移する可能性を提示しているものである。

実際に、民間組織に対して開放事業運営の委託を行うためには、「利用者間のジレンマ」を解決・予防できる民間組織の育成や発掘、意識づけが必要になるであろうし、運営委託にあたっての管理委託費などの条件面の調整が生じるであろう。

民間組織に運営を任せることに関する課題は多いと考えられるが、分析対象となった行政の68.2%が開放事業における「利用者間のジレンマ」を認識している。開放事業が有効に活用されているとは言い難い地域において、地域スポーツ振興を行うためには、開放事業における「利用者間のジレンマ」を解決・予防するための取り組みが求められる。

今後の研究課題には、まず、開放事業運営を民間組織に任せているケースを対象に、運営委託を行うに至った経緯やその課題、効用をまとめることがあるだろう。

さらに、開放事業における「利用者間のジレンマ」を認識していないと回答した行政を対象に、開放事業における「利用者間のジレンマ」を解決・予防するための開放事業の運用、具体的に行政や学校関係者、開放運営委員会の役割を分析していくことが求められるだろう。開放事業の有効活用に向けた分析を積み上げ、少子化に伴う学校統廃合等の社会情勢の変化も加味しながら、「行政が学校体育施設開放事業を実施するにあたっての制度上の問題点の洗い出しと新たな対応策の検討」(作野, 2007, p.30)を引き

続き行っていくことが求められる。

謝 辞

本研究は、笹川スポーツ研究助成を受けて実施したものです。本稿に対して査読者から多くの貴重なコメントを頂きました。ここに感謝の意を表します。

注

- 注1) 2003年の総務省の「地方自治法の一部を改正する法律の公布について(通知)」で、「道路法, 河川法, 学校教育法等個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合には, 指定管理者制度を採ることができないものであること」(総務省, 2003)とされている。
- 注2) 具体的には, 以下の例を調査に用いている(松橋・金子, 2012, p.40)。
- ・施設が特定の一部の固定メンバー・団体によって利用されてしまい, それ以外の地域住民の利用が事実上制限される。
 - ・施設の鍵の貸し出しや複製などのルールが不徹底であることから, 体育館等のセキュリティが問題になる。
 - ・予約をしたのに実際は使わないような場合, そのことが他の利用希望者に知らされないなど, 施設の有効利用ができてない。予約して突然使わないことになった場合の「ペナルティ」等のルールが無い。
- 注3) 鈴木(2011, pp.114-116)は, 学校体育施設開放事業に関して学校と利用者の双方の視点から問題と考えられていることをまとめ, 「利用者間の共有地のジレンマ状態」に関連する問題として, 「喫煙や違法駐車など利用者のモラルが悪い」「既存団体が強く新規団体は容易に参入できない」を指摘している。松尾・藤(1990, pp.61-62)は, 学校活動の場として展開する以上, 学校教育に対する支障は当然防がなければならないとして, 問題を物理的な支障(利用者による施設の破損, 消耗, 焼失など)と, 教育的支障(児童・生徒の

教育の場にふさわしくない落書きや, 利用後の整理・整頓の不徹底)に分けて説明している。福岡市内の学校長へのアンケート調査に基づき「マナーのチェックを図っていくかが重要であり, 成年のマナーはもとより, 同伴の幼児のマナーにも気を配る必要が大切である」と指摘する。さらに, 学校を基盤とした地域のクラブが育てば育つほど, 時間的制限のある学校開放は飽和状態に陥り, 利用者の固定化現象が発生することも課題として挙げている。

文 献

- 藤野源次(1976)学校体育施設の開放状況及びその問題点について(宇佐見正夫教授追悼号)中京体育学研究 17(3):109-125.
- 金子郁容・松岡正剛・下河辺淳編(1998)ボランティア経済の誕生. 実業之日本社, p.95.
- 間野義之(2007)公共スポーツ施設のマネジメント. 体育施設出版.
- 松田雅彦(2007)学校と地域をつなぐ組織としての総合型地域スポーツクラブ. 黒須充編 総合型地域スポーツクラブの時代—部活とクラブの協働—. 創文企画, pp.28-37.
- 松橋崇史・金子郁容(2012)学校体育施設の有効活用を実現するための「共有地のジレンマ状態」の解決:NPO 法人格を持つ総合型地域スポーツクラブの事例研究. 体育・スポーツ経営学研究 26: 35-51.
- 松尾哲矢・藤安太夫(1990)地域スポーツの拠点としての学校施設開放. 厨義弘・大谷善博編 地域スポーツの創造と展開, 大修館書店, pp54-76.
- 文部科学省(2008)平成 20 年度 体育・スポーツ施設現況調査結果の概要.
- 武笠康雄(1988)体育の施設. 竹之下休蔵・菅原禮編 体育社会学, 大修館書店, pp.299-336.
- Luce,R. and Raiffa, H. (1957)Games and Decisions:Introduction and Critical Survey. John Wiley and Sons.
- 作野誠一(2007)地域スポーツ経営研究の課題:環境認識から環境醸成へ. 体育・スポーツ経営学研

- 究 21:27-32.
- 清水紀宏(2002)総合型地域スポーツクラブと学校体育施設開放事業. 日本体育・スポーツ経営学会編 テキスト総合型地域スポーツクラブ, 大修館書店, pp.59-67.
- 総務省(2003)地方自治法の一部を改正する法律の公布について(通知). p.4.
- 総務省(2012)公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果.
- 鈴木知幸(2011)学校施設の利用. 日本スポーツ法学会編 詳解スポーツ基本法, 成文堂, pp.114-116.
- 宇土正彦(1976)体育管理の概念. 宇土正彦・佐々木吉蔵・梅本二郎・高島稔他著 体育管理学入門, 大修館書店, pp.2-8.
- 梅澤宜雄(1989)体育・スポーツ経営管理の概念と目的. 宇土正彦・八代勉・中村平編著 体育経営管理学講義, 大修館書店, pp.34-37.
- 柳沢和雄(1995)地域スポーツクラブのジレンマ. スポーツジャーナル:pp.14-16.
- 柳沢和雄(1996)地域スポーツクラブの諸問題と総合型クラブの意味. 八代勉・向陽スポーツ文化クラブ編 コミュニティ・クラブと社会的ネットワークー向陽スポーツ文化クラブの20年ー, 不昧堂出版, pp.24-31.
- 柳沢和雄(2008)生涯スポーツ振興と総合型地域スポーツクラブ. 柳沢和雄・向陽スポーツ文化クラブ編 総合型地域スポーツクラブの発展と展望ーKSCC30年の軌跡ー, 不昧堂出版, pp.14-37.
- 柳沢和雄・八代勉・川崎登志喜・野崎武司・中尾健一郎(1995)地域スポーツ経営におけるコミュニティスクールの検討ーネットワーク論から見た学校体育施設開放事業の課題ー. 筑波大学体育科学系紀要 18:85-98.
- 柳沢和雄・八代勉・永田秀隆・佐藤正伸(1993)コミュニティ意識に及ぼす地域スポーツ活動の影響. 筑波大学体育科学紀要 16:39-50.
- 八代勉(2002)古くて新しい学校体育施設開放事業の意味を問い直す. みんなのスポーツ 279:11-14.

平成26年2月26日受付
平成26年9月25日受理