

自治体の学校体育施設開放事業において管理運営者が 「共有地のジレンマ」を解決する手法に関する事例研究

松橋崇史*
岩月基洋** 玉村雅敏***

抄録

本研究では、行政組織が学校体育施設開放事業における「共有地のジレンマ状態」を民間組織に管理委託（利用調整や利用許可の委託）して抑制しようとする場合に、行政組織と民間組織はどう連携し、取り組んでいくことが望ましいのか、公共スポーツ施設の指定管理者が学校体育施設開放事業の管理を担っている 6 事例のケーススタディから検討することを目的とする。本研究では分析枠組みに従って、以下の仮説を導出し、ケーススタディで検証する。行政組織が学校体育施設開放事業の利用調整や利用許可の管理業務を民間組織に任せると同時に、行政組織がフォーマルな権限を用いて、学校体育施設開放事業を管理する民間組織と利用者が施設管理のフォーマル／インフォーマルルールを共有する機会や、管理者が利用者に対して自律的な執行を促すための機会を設けることが、管理者が利用者の自律的な執行を促しやすくなることに寄与する。

本研究から以下の 3 点が例示された。

第 1 に、民間組織が管理する学校体育施設の学区において従来から活動している事例の分析から、行政組織が情報共有等の機会を設けることが無い場合でも、民間組織が利用者の自律的な執行の促進に成功している。これは、民間組織と利用者の中に既存のネットワークや信頼関係が存在し、民間組織が利用者に対して直接、自律的な執行を促すことが可能だからだと考えられる。第 2 に、民間管理者が管理する学校体育施設の学区において従来から活動していない事例の分析から、行政組織が情報共有等の機会を設けることが、民間組織が利用者の自律的な執行の促進に重要であることが例示された。第 3 に、民間組織が利用状況や管理の方法に関する提案を行政組織に報告し、それを受けて行政組織が行動することによって、行政組織にとっては学校体育施設開放事業の運用方法の変更を行うことなど、自らの役割を果たしやすくなっているという状況が観察できた。

キーワード：共有地のジレンマ、行政組織、学校体育施設開放事業

*東京工科大学メディア学部 〒192-0982 東京都八王子市片倉町 1404-1

**慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科 〒252-0882 神奈川県藤沢市遠藤 5322

***慶應義塾大学総合政策学部 〒252-0882 神奈川県藤沢市遠藤 5322

Approach to resolve “the tragedy of the commons” in public school sports facility management

Takashi Matsuhashi*
Motohiro Iwatsuki** Masatoshi Tamamura***

Abstract

This study examines an approach to resolve “the tragedy of the commons” in public school sports facility management through a city administrators–facility managers partnership. In this study, facility managers are private organizations and city administrators delegate part of the facility management to these organizations for the promotion of local sports. The research hypothesis is that city administrators should facilitate the sharing of formal/informal rules and information about facility management between facility users and facility managers, encouraging facility managers to promote self-enforcement by facility users.

In the questionnaire survey of all municipalities (63.3% response rate; Matsuhashi, 2012), in 25 cases “public sports facility” managers manage “public school sports facilities. Extracting six cases on the basis of the features of facility managers, we interviewed facility managers and city administrators.

Three points are illustrated by this study. First, analysis of the cases in which facility managers have been active in the school district shows that they have successfully promoted self-enforcement of facility users, because there are networks and trust between facility users and facility managers. Second, analysis of the cases in which facility managers have not been active in the school district shows that it is important that city administrators facilitate the sharing of information between facility managers and facility users to promote self-enforcement by facility users. Third, facility managers should report user information such as facility management to the city administrators so that aspects of their jobs, such as changing the formal rules about public school sports facilities, are easier.

Key Words : the dilemma of the commons, city administrator,
public school sports facilities.

* Tokyo University of Technology, school of media science 1404-1 Katakuracho, Hachioji-shi, Kanagawa 192-0982 Japan

** Keio university, graduate school of media and governance 5322 Endo, Fujisawa-shi, Kanagawa 252-0882 Japan

*** Keio University, Faculty of Policy Management 5322 Endo, Fujisawa-shi, Kanagawa 252-0882 Japan

1. はじめに

1-1 目的

地域スポーツ振興を推進するにあたって、基礎自治体（自治体）が権限や公的資源を市民に「開く」という政策イノベーションと、地域コミュニティが「開かれた」権限や公的資源を互いに協力し合って有効的に利用するという「社会イノベーション」を相乗的に生み出すことが重要であると指摘されている（金子, 2010）。従来から地域スポーツ経営の領域で成功モデルとして扱われてきた事例の多くは、2つのイノベーションの相乗効果によって実現してきたケースが多いと考えられる。例えば、住民主体の地域スポーツクラブの先行事例として有名な向陽スポーツ文化クラブは、クラブ創設過程において、学校長が学校プールの開放をクラブに委ねることや自治体が公共施設の管理委託をクラブに行うことと、地域住民が互いに協力し合ってクラブ運営を行うこととの相乗関係によってクラブが発展してきたと考えられる。総合型地域スポーツクラブの代表事例の多くも同じ枠組みで説明することが可能であろう。

地域スポーツ振興における政策イノベーションにはいくつかの側面があると考えられる。重要な対象の1つが公共体育施設の管理に関するものである。特に、指定管理者制度の導入が進む公共スポーツ施設に対して、学校体育施設開放事業は市民に「開く」ための制度に課題が多いと考えられる。

自治体の政策イノベーションを実行すること自体は、自治体にとって経済的な負担が少ない。一方で、政策イノベーションの実行によってフリーライダーが発生したり、そのことで「共有地のジレンマ状態」が発生することは望ましくなく、それを防ぐために社会イノベーションが求められる（金子, 2010）。

特に、学校体育施設は教育目的で設置されているため、フリーライダーの発生や「共有地のジレンマ状態」の発生は望ましくなく、それらが抑制できなければ、自治体は「開く」ことに慎重にならざるをえない（松橋・金子, 2012）。

本研究では、行政組織が学校体育施設開放事業における「共有地のジレンマ状態」を力のある民間組織に管理委託（利用調整や利用許可の委託）して抑制しようとする場合に、行政組織と民間組織はどのような対応をとることが望ましいのか、公共スポーツ施設の指定管理者が学校体育施設開放事業の管理を担っている6事例のケーススタディから検討することを目的とする。

「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、みなで協力すればコミュニティ全体にとってよりよい状態になりうるのに、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（R. Luce and H. Raiffa, 1957、Putnam, 2001）。

本研究で言う学校体育施設開放事業における「共有地のジレンマ状態」とは、以下のような状況を指す。

表1 「共有地のジレンマ状態」の例

① 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。
② 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。
③ 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。
④ 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。

学校体育施設開放事業における「共有地のジレンマ状態」は、これまで柳沢ほか（1993、1995）、柳沢（1995）、八代・向陽（1996）によって指摘され、「このジレンマを克服するところに今後の生涯スポーツの課題がある」（柳沢・向陽、2008、p. 16）とされている。

表2は、国内の全市区町村を対象としたアンケート調査において、表1で示した4つの「共有地のジレンマ状態」が学校体育施設開放事業で発生しているかどうかの複数回答と、学校体育施設開放事業の管理を民間組織（営利組織／非営利組織）に委託する意思があるかどうかの回答との関係を示したものである。行政組織は学校体育施設開放事業における「共有地のジレンマ状態」に該当する状況を多く認識しているほど管理の民間委託に前向きである（表2）。

表2 行政組織の学校体育施設開放事業における共有地のジレンマ状態に対する認識と、非営利組織、営利組織への管理委託意思の関係

共有地のジレンマ状態の例の選択数		非営利組織	営利組織
なし (n=326)	n	82	29
	%	25.2%	8.9%
1つ選択 (n=345)	n	99	28
	%	28.7%	8.1%
2つ選択 (n=199)	n	87	19
	%	43.7%	9.5%
3つ選択 (n=89)	n	42	17
	%	47.2%	19.1%
4つ選択 (n=66)	n	31	18
	%	47.0%	27.3%

出典：松橋ら（2012）

公共スポーツ施設と学校体育施設開放事業では、自治体から管理を委託された場合に、管理者の権限に違いがある。公共スポーツ施設の指定管理者は施設管理に対する一定の権限を持ち、行政組織が定める範囲で施設の運用ルールを変更することや、マナーの悪い利用者にはペナルティを課すことが可能である。それに対して、学校体育施設の管理は学校長が責任を持ち、学校体育施設開放事業の管理責任は行政組織にある。利用調整や利用許可の業務を委託された場合でも、施設管理の権限は公共スポーツ施設の指定管理者と比較して大きく限定される。

こうした違いを踏まえた上で、松橋・金子（2012）は、以下で説明するダグラス・ノースの新制度論を分析枠組みとし、国内全てのNPO法人格を持つ総合型地域スポーツクラブを対象としたケーススタディを行い、公共スポーツ施設の指定管理者を務めるクラブと、学校体育施設開放事業の管理を務めるクラブがそれぞれどのように「共有地のジレンマ状態」の解決にむけて対応しているか分析し、学校体育施設開放事業の「共有地のジレンマ状態」の解決に向けては、利用調整等の管理を、民間委託することが1つの有効な方策になりうることを指摘した。

管理権限が限定されとしても民間組織に管理を委ねることが学校体育施設開放事業における「共有地のジレンマ状態」の抑制に効果があるということである。この背景には、指定管理者のように施設の管理権限を持つ場合も、実際にその執行（例えば、利用停止等）を行うには多大なコスト（利用停止の理由を丁寧に説明する必要があることや、利用者から批判されることなどのコスト）がかかることが指摘できる。管理者が「共有地のジレンマ状態」の抑

制に実際に用いる方法は、管理権限に関わらず、利用者に対して自発的な協力を求めるように依頼したり説得したりすることであり、この点で、公共スポーツ施設の指定管理者と学校体育施設開放事業の管理者の「共有地のジレンマ状態」の解決に向けた取り組みに共通性が見られる。

一方、このような共通点があるとしても、施設の運用方法や利用調整の方法を決めることに関して、公共スポーツ施設の指定管理者は一定の裁量を持つが、学校体育施設開放事業の管理者の持つ裁量は小さい。このことが両者の「共有地のジレンマ状態」への対応に差を生むことになると考えられる。つまり、「共有地のジレンマ状態」に対処するために、公共スポーツ施設の指定管理者は、依頼や説得だけでなく、運用方法や利用調整の方法そのものの変更を視野に対応できるが、学校体育施設開放事業の管理者は運用方法や利用調整の方法そのものの変更することはできず、運用方法や利用調整の方法そのものに変更を加えるためには行政組織と連携して対応する必要が生じるのである。

そこで、本研究では管理者の権限が限定される学校体育施設開放事業において、管理する民間組織と行政組織がどのように連携し「共有地のジレンマ状態」の抑制を行っていくのか、その方策を検討することにする。

1-2 施設運用における「共有地のジレンマ状態」の抑制に関する先行研究

公共体育施設における「共有地のジレンマ状態」を抑制するための取り組みを主題として扱った先行研究は少ないが、議論の一部として触れている論考には松尾・藤（1990）、蓮沼（1992）、清水（2008）などがある。松尾・藤は福岡市の学校体育施設開放事業の課題と展望をまとめ表1と類似の課題を指摘し、地域住民による自主運営機能の強化を提案する。蓮沼は、神戸市垂水区の垂水スポーツクラブの実践例を扱い、垂水スポーツクラブが1972年から管理を行うことになった公共スポーツ施設において、利用者のマナーの悪さに起因する管理上の課題を挙げ、それを防ぐための取り組みを扱っている。清水は向陽スポーツ文化クラブ（以下：KSCC）のクラブハウスの運用に触れ、クラブハウスの運用における会員のフリーライディングを防ぐためには頻繁に開催される利用者の調整会議が重要であること、さらに、調整会議においてクラブの理念を共有し、組織コミットメントを高めることがクラブハウスの運用におけるフリーライディングの課題を抑制することを指摘する。本論文では、利用者間の調整に

焦点をあてる清水の論考を参考にする。清水は、組織コミットメントや組織アイデンティティ（組織の一員としての意識や組織との一体感）を用いて分析を行うが、これらの概念には会員が協力的になって施設を利用することも含まれていると考えられ、会員（利用者）の協力の促進と施設運用における「共有地のジレンマ状態」の抑制との関係を論じていると考えることができるためである。この視点は本論文と共通するものである。

清水はKSCCを対象に、2006年段階で1,101人の会員を抱え、40年以上にも渡って存続できた方法を抽出しようと試みる中で、会員の高い組織コミットメント・組織アイデンティティと、それを高める共同空間の設定が重要であることを指摘している。KSCCのクラブハウスは共同空間の1つである。

KSCCにおいて、組織アイデンティティと組織コミットメントを高めるには、会員同士が、共同空間において、時間や空間の共有機会をできるだけ多くすることが重要であるという。会員同士の時間や共同空間の共有はただ、同じ時空間を共有するだけでなく、日常的に異なった活動に参加している異質な会員たちが、クラブの活動理念を共有化したり、再確認する場として、あるいは理念理解の教育の場としても意義があるという。清水が引用する尾崎(2004)によるKSCCの前上野会長へのインタビューはそのことを象徴的に表している。

「クラブハウスの利用方法は、理事会を年10回程度開催して利用グループ間の話し合いで決めています。クラブハウスは、(中略)特定のグループだけが利益を得ることは認められません。ともすると自分たちの都合で自分勝手な行動をとるようなグループが出てきます。そういうときは、そもそもこのクラブは何を目的として発足し、これまで活動してきたのかという趣旨を確認するなどして、きちんとした理念や展望をもっていないとなりません(上野会長談)」

クラブ会員の共同空間の利用における「共有地のジレンマ状態」を回避するための取り組み(会議)が、会員のクラブの基本理念への理解・共有につながり、組織アイデンティティや組織コミットメントを高めるということである。そして、組織アイデンティティや組織コミットメントが「共有地のジレンマ状態」を回避することに繋がっていくことであろう。

多くの一般市民の利用を想定する学校体育施設開放事業の管理にとって参考になる指摘である。

2 分析枠組み

学校体育施設開放事業における「共有地のジレンマ状態」を力のある民間組織に管理委託して解決する場合には、行政組織と民間組織の役割分担によって利用者の協力を促進することが重要になる。本研究では、制度を社会的コストを低める「ルール」であるとして、制度やその執行について法律や条例といったフォーマルなものや慣習や規範といったインフォーマルなものとの関係を論じたダグラス・ノース(1994)による新制度論の理論枠組みと、ノースの考え方に基づき、方法論的仮説を導出するために、コミュニティ分析で用いられるルール(制度論)、ロール(組織論)、ツール(メディア論)の枠組み(金子・松岡・下河辺1998)を援用する。

ノースによると、フォーマルルールとは法律、条例、契約などであり、インフォーマルルールとは伝統、習慣、慣行、マナー、社会規範など「社会に埋め込まれたもの」であり、「繰り返される関係の中から生成されるもの」である。フリーライダーが発生しないような社会秩序はフォーマルルールとインフォーマルルールのバランスによって相互補完的に成立するものであるとされている。制度はルールの集まりであるが、そこには、ルールが守られ、不確実性を減らす制約として成立することを担保する「ルールの執行」が存在していなければならない。ルールの執行にもフォーマルなもの、つまり強制力を持つ「第三者機関」による執行と自律的な執行と呼ばれるインフォーマルなものがある。フォーマルルールはそれに従わない場合は罰金、逮捕、収監など公的権力を持つ公的機関による執行によって効力が維持されるのに対して、インフォーマルルールは「自発的にそれを守ろうとする」、「違和感を感じる」、「村八分にならないようにする」など、当事者や利害関係集団のメンバーによる自律的な執行によって効力が「担保」されるものであると想定されている。

本研究では、ノースによる理論枠組みに基づき、仮説を導出するために、コミュニティ分析で用いられるルール(制度)・ロール(役割/組織)・ツール(情報共有のための方法)の枠組み(金子・松岡・下河辺1998)を援用する。ノースはルールとそれを執行するための役割(ロール)を論じているが、実践的にはルールやロールをどのように共有し、発展させていくのかに関する情報共有やコミュニケーションの方法論が問われると考えられるためである。

ツールとはコミュニケーション・システムを支える道具やメディアのことである。具体的に説明しよう。行政組織や大企業のヒエラルキ組織では、原則的に、情報は一方向に動く。上司から部下に対して

は命令や指示が、部下から上司には報告がされる。「飲みケーション」などのインフォーマルな手法もあるが、フォーマルな手法が原則である。ヒエラルキ構造を持たない地域住民から構成されるようなコミュニティでは、情報は双方向に動き、情報の共有がコミュニケーションにとって重要となる。コミュニティのインフォーマルなルールを維持するためには説得や誘導などのインフォーマルな手法が重要になるだろう。自律的な執行といったインフォーマルなルールを活性化するためには、それぞれの自発的行動をメディアにするために、様々な道具（ロコミ、会議、メール、手紙、雑誌、新聞、テレビなど）を用いてコミュニケーションを行う。また、ルールやロールを維持したり、活性化したりするためのコミュニティにおけるコミュニケーション・システムの特徴は誘発にある。誘発は、一部のメンバーが自発的に動き、コミットメントを示すことで、他のメンバーが納得した上で自発的行動をとるということを指している。そして、このような誘発による情報伝達には、それぞれの行動の意味を評価するために伝統や規範、慣行といったコミュニティに埋め込まれたインフォーマルなルールの共有が前提条件になる。

清水の論考では、共同空間（ツール）の利用の度に、そこに自生する運用ルールを理解し共有することが、クラブの基本理念（ルール）とクラブを支えるための役割（ロール）を再認識し、再共有する機能を果たし、そのことがメンバーのコミットメント（ロール）を高めるという循環があることを指摘していると言えるだろう。

3 仮説

先行研究や分析枠組みを踏まえ本論文では以下の仮説を導出する。

行政組織が学校体育施設開放事業の利用調整や利用許可の管理業務を力のある民間組織に任せると同時に、行政組織がフォーマルな権限を用いて、学校体育施設開放事業の管理者と利用者が施設管理のフォーマル/インフォーマルルールを共有する機会や、管理者が利用者に対して自律的な執行を促すための機会を設けることが、管理者が利用者の自律的な執行を促しやすくなることに寄与する。

4 方法

2011年10月に国内の1618市区町村（東日本大震災の被災3県を除く44都道府県の全市区町村）を対象に実施したアンケート調査（回収率63.7%（1031市区町村）、有効回答率63.3%（1025市区町

村）において、公共スポーツ施設の指定管理者が学校体育施設開放事業の管理（利用調整や利用許可の決定）を担うケースが25事例あった。この25事例の中から6事例を抽出し、本研究のケーススタディの対象とした。以下では事例抽出の理由を説明する。

第1に、公共スポーツ施設の指定管理者が学校体育施設開放事業の管理者を務めている事例を対象にする理由は、学校体育施設開放事業の管理を、力のある民間組織が担っているケースを抽出するためである。

第2に、25事例から絞る際に、近年まで学校体育施設開放事業の管理に自治体が関与してきた比較的人口規模の小さい自治体を抽出条件としている。近年とはおおよそ2000年代以降としている。この理由は、これらの自治体では、2000年以降になってから学校体育施設開放事業の管理を民間組織に委託しているために、民間組織と行政組織の連携が模索されてきたと考えられるためである。

第3に、25事例から絞る際に、指定管理者の従来の活動エリアと管理する学校体育施設開放事業の学区が重複しているケースと、重複していないケースの両方を抽出した。2つのケースでは、指定管理者と利用者との関係性が異なると考えられるからである。活動エリアが重複する場合、指定管理者と利用者は、「顔なじみ」であるなど、学校体育施設開放事業の管理におけるフォーマルルールとインフォーマルルールを共有していると考えられる。一方、活動エリアが重複しない場合、指定管理者と利用者は、学校体育施設開放事業におけるインフォーマルルールを共有していない傾向にあると考えられる。指定管理者と利用者がインフォーマルルールを共有していない場合に、両者がインフォーマルルールを共有するためには、行政組織が意図的に共有機会を設けることなどが求められると考えられる。

25事例の中から、人口約2万3千人から約7万2千人の6自治体を抽出した。行政組織の担当者として学校体育施設開放事業の管理を行う指定管理者のスタッフに対して半構造型のインタビュー調査を実施し、学校体育施設開放事業の管理を担うこととなった指定管理者が、行政組織と連携してどのようにして、利用者の自律的な執行を促し、「共有地のジレンマ状態」の発生を抑制したのかについて把握を試みた。

表3 調査対象と調査結果の概略

①自治体名 ②平成の市町村合併の有無と合併町村数 ③指定管理者の法人格 ④指定管理者の管理対象となる学校の立地場所 ⑤住民が利用可能な学校体育施設 ⑥特徴

① A市 ②有：4町1村 ③NPO法人 ④旧町村 ⑤学区の小中学校

⑥2004年に市町村合併。旧K町時代から旧K町で育成してきた総合型地域スポーツクラブに旧K町の公共スポーツ施設を管理委託。市町村合併後、指定管理として委託。同時に、公共スポーツ施設の職員が管理してきた学校体育施設開放事業の管理業務も委託。利用調整は定期的実施する利用者調整会議で決める。NPO法人は、旧K町以外の市内の公共施設の指定管理を担うことも行っている。

① B市 ②有：4町4村 ③NPO法人 ④旧町村 ⑤学区の小中学校

⑥2004年に市町村合併。旧L町時代から旧L町で育成してきた総合型地域スポーツクラブに旧L町の体育施設を管理委託。市町村合併後、指定管理として委託。同時に、体育施設が管理してきた学校体育施設開放事業の管理業務も委託。利用調整は定期的実施する利用者調整会議で決める。

① C町 ②無し ③無し ④町内全域 ⑤町内全域

⑥2009年以前は、町内の学校ごとに校長や副校長に負担をかけながら管理を行っていたが、町の中心部の総合運動施設を指定管理に出すにあたり、指定管理者が町内の学校体育施設開放事業全体を管理できるように制度移行。従来は、学校体育施設開放事業ごとに利用者が鍵を管理し、複製等の問題もあった。東日本大震災を契機に、住民の避難場所となる学校体育施設の管理方法を見直し、行政が鍵の所在を掴めるようにするために、指定管理者の事務局で鍵を一括で管理し、利用者は事務局まで取りに来る方式となる。

利用調整は、体育協会やスポーツ少年団に優先権があり、残りの利用申し込みは「早いもの勝ち」で決定される。利用団体を集めた会議などは無い。しかし、指定管理者を含め、利用団体は互いに顔見知りであるためにマナーの悪い利用団体があれば、どの利用団体か把握できる。指定管理者が利用者に対して注意を促して協力的に利用することを促すことも、利用者が指定管理者に対して施設利用に関する不満を指摘することも行っている状況。

① D市 ②有：4町2村 ③公益財団法人 ④市内全域 ⑤市内全域

⑥2003年に市町村合併。合併後、旧町村役場（各支所）が学校体育施設開放事業の管理を行ってきたが、中心部の総合運動施設の指定管理者が一括して管理できる方法に制度移行。登録団体は市内の学校体育施設開放事業であれば旧町村の居住地に関わらず利用できる。利用者が少ない体育館でも利用者増えるなどの効果が見られる。利用調整の会議が年に一度行われ、全利用団体が集まり、そこで管理組織が利用上の注意などを行う。

① E市 ②有：4町1村 ③NPO法人 ④旧町村を超えた範囲だが市内全域ではない ⑤学区の小中学校

⑥2006年に市町村合併。合併後も旧町村単位で学校体育施設開放事業の管理を行う。制度としても旧町村の住民が旧町村の施設を優先的に利用でき、他の地区の住民の利用を認めていない。指定管理者は旧G町時代に生まれた総合型地域スポーツクラブである。旧G町の公共スポーツ施設の指定管理を務め、学校体育施設開放事業の管理も担っていた。市町村合併後にかつての隣の旧H町の住民からの要求で活動エリアを拡大する。行政から旧H町の社会体育施設の指定管理を委託され、同時に旧B町の地区の学校体育施設開放事業の管理も担うようになる。

しかし、旧G町と異なり、利用者のマナーが悪くなかったり管理体制が異なる。例えば、学校体育施設開放事業の利用団体に対する説明会では、スポーツ少年団と一般の地域住民の団体が別々の機会に実施されていた。スポーツ少年団は教育委員会が事務局を務め、利用料、キャンセル料とも無料であり管理体制が異なるためである。しかし、「ドタキャン」などのマナーの悪い利用は、スポーツ少年団に目立っていた。一方、一般利用団体はスポーツ少年団の利用マナーが悪くないことを知らなかった（日曜日に学校グラウ

ンドが空いていても、それがスポーツ少年団のドタキャンで発生した状態であるのかどうか一般の利用団体には判断できないから)。

指定管理者はスポーツ少年団と一般利用団体が同席する場で、施設運用の課題や運用方針を共有するために、合同で説明会を開くことを教育委員会に進言。説明会の開き方は行政組織が決めることであったため、教育委員会は進言を参考にして合同開催することにした。指定管理者は、「ドタキャン」が続く場合は、その事実を教育委員会に伝え、教育委員会からスポーツ少年団に通達として伝えられ、徐々にマナーの改善が図られている。

NPO 法人にとって旧 G 町では、そのような問題は起きていないし、仮にあった場合にも、地縁があるために直接的に自律的な執行を促すことが可能であるが、旧 H 町では、外部者であり地縁が無いために、教育委員会が持つフォーマルな権限に依存せざるを得ない状況が発生した。

① F 市 ②有 : 2 町 2 村 ③株式会社 ④市内全域 ⑤学区の小中学校

⑥ 2005 年に市町村合併。合併後に市内の主だった体育施設を指定管理者制度に移行するにあたり、旧町村単位で管理してきた学校体育施設開放事業の管理を指定管理者に委託。学校体育施設開放事業の管理は、旧町村単位のままで行っている。指定管理者には地縁が無いために利用者から利用状況を伝えられ、その上で日常的な利用業務の管理を行っている。

5 結果及び考察

表 3 は、調査対象と学校体育施設開放事業の民間委託の経緯とその特徴を説明している。以下では 6 つの事例の調査結果に基づき仮説の検証を行う。

5-1 指定管理者のそれまでの活動エリアと管理する学校体育施設の学区が重複する場合 (A 市、B 市、C 町の分析)

指定管理者が管理する学校体育施設の学区において従来から活動している事例の分析から、行政組織がフォーマル/インフォーマルルールの共有や、自律的な執行を促すための機会を設けることが無い場合でも利用者の自律的な執行の促進に成功している。これは、指定管理者と利用者間に既存のネットワークや信頼関係が存在し、その中で指定管理者が利用者に対して直接、自律的な執行を促すことが可能であるためであると考えられる。A 市、B 市、C 町の分析から、仮説は部分的に反証されたと言えるであろう。

A 市や B 市では利用者調整会議の場があるが、指定管理者は、それ以外の様々な機会を捉えて、利用者の自律的な執行を促すことができる状況があるという。C 町は体育協会やスポーツ少年団に優先権があり、残りの利用申し込みは「早いもの勝ち」で決められるため利用者調整を行うための会議は存在しない。しかし、指定管理者と利用者は長い間、C 町で活動してきた「顔なじみ」であるために、日常的な会話の中から自律的な執行を依頼し、自律的な執行を促すことが可能である。

5-2 指定管理者のそれまでの活動エリアと管理する学校体育施設の学区が重複しない場合 (D 市、E 市、F 市の分析)

指定管理者が管理する学校体育施設の学区において従来から活動していない D 市、E 市、F 市の分析から、行政組織がフォーマル/インフォーマルルールの共有や、自律的な執行を促すための機会を設けることが、利用者の自律的な執行の促進に重要であることが示唆された。これは本研究の仮説を支持するものである。

D 市は、市町村合併後に旧町村単位で管理していた学校体育施設開放事業の利用調整を、年に 1 度行われる市内の全利用者を対象にした利用調整会議に一元化し、その会議を公共スポーツ施設の指定管理者が取り仕切る形にして利用調整を任せた。市民は旧町村の居住区に関係なく、市内の学校体育施設開放事業を行っている学校体育施設を利用できるようになった。旧町村のスポーツ人口が比較的少なく、競合利用者がいない状況下で活動してきた地域の利用者からすると他の地域の住民が自らの地域の体育館を利用するため、行政組織に対する批判も予想されたが、学校体育施設開放事業の有効活用のために制度変更を行った。指定管理者にとって抽選等で利用を決める公共スポーツ施設と利用調整がある学校体育施設開放事業で管理手法の違いはあるが、利用者が決まって以降の管理方法は類似しているため、それまで指定管理者が蓄積してきたノウハウを学校体育施設開放事業の管理に活かすことができるようになってきている。自律的な執行については、利用調整の会議の場で協力を依頼し、問題があった場合は随時対応する形態をとっている。

E市の事例で、NPO法人は市町村合併以前から自らが活動してきた旧G町の公共スポーツ施設と学校体育施設開放事業の管理を担ってきた。市町村合併後に旧G町の隣の旧H町の公共スポーツ施設の指定管理者になることを契機に、旧H町の学校体育施設開放事業の管理を担うことになる。

旧G町と旧H町では、学校体育施設開放事業の運用方法が異なり、自らが活動してきた旧G町では利用に対する利用者のマナーが良く、施設清掃といった協力も得られていたが、旧G町ではそのような利用者の協力は得られない状況があった。特に、スポーツ少年団を優先的に扱う制度の影響でスポーツ少年団の施設利用のマナーが悪い（予約したのに突然利用しなくなる）ことが多かった。そこで指定管理者は、行政組織に対して「ドタキャン」が継続的に発生することを伝え、行政組織が、マナーの悪い利用者に対して通達を行うなどの対応を行うようになった。このことで、利用者の自律的な執行が見られるようになり、さらに、指定管理者も協力的な利用をスポーツ少年団に対して促しやすくなった。旧H町では、学校体育施設開放事業の利用者を集めた会議が年に1度行われていたが、スポーツ少年団とその他の一般利用者が分けられていた。これは利用料金やキャンセル料がスポーツ少年団は優遇を受けていることから分けられていたが、指定管理者の提案で、スポーツ少年団とその他の一般利用者が同じ会場で会議を行うことになった。その中で、学校体育施設開放事業の管理に関する課題を共有したり、協力的な利用を依頼することで、利用者の自律的な執行が増えているという。

一方、F市では、旧町村単位で行われている学校体育施設開放事業の管理をそのまま指定管理者に委託した。行政組織が、指定管理者と全利用団体との協議の機会を設けておらず、学校体育施設開放事業の管理に関するフォーマルルール/インフォーマルルールを指定管理者と利用者全体で共有する機会が無いために、利用者の利用に問題があった場合でも、協力を依頼することが行われにくい状況があるという。つまり、旧町村ごとに学校体育施設開放事業のフォーマルルールもインフォーマルルールも異なるため、それらを統一する行政組織の取り組みがなければ、指定管理者が問題だと感じたことが本当に問題であるのかどうなのか（ないしは、本人たちが問題だと感じているどうか）、判断することができないために注意を行うことや協力を依頼することが難しくなる、ということである。ただし、F市では公共スポーツ施設の指定管理や学校体育施設開放事業の管理の民間委託が2011年度にスタートしたばかりで指定管理者にとっても行政組織に

とつても、官民協働で学校体育施設開放事業の管理を進めていく経験が浅いため、今後、学校体育施設開放事業の運用方法について工夫が進む可能性がある。

5-3 行政組織の役割の活性化

E市の事例で指定管理者の取り組みによって行政組織の本来の役割が活性化される傾向が見られた。ノースによれば「第三者機関」による強制執行は、それを行うために大きなコストがかかる。例えば、指定管理者が、とてもマナーの悪い利用者を一時的に利用停止にする場合、他の利用者と比較した上での正当な理由を提示することができなければ、利用停止される利用者は納得をしないだろうし、そのことによって利用者が指定管理者の批判をすることが考えられるために、できることなら利用者が自律的にマナーを改善してくれるように依頼し、誘導することが重要となる。公的権限を持つ行政組織が実行する場合、この問題は、より顕著になる可能性がある。

E市では学校体育施設開放事業の実態を把握し、日常的な利用状況や、公共スポーツ施設の管理と比較した場合の管理上の課題を、指定管理者が行政組織に対して報告している。行政組織は、従来であれば、実態を十分に把握することができないために、利用者のフリーラインディングの防止や公平性を保つために、本来講じるべきことができない状況にあった。しかし、日常的に施設管理をしている指定管理者が情報を提供することで、現在は対応できるようになっている。一事例という限定性はあるが、行政組織と市民の間に、力のある民間組織が入ることで、行政組織として行うべき取り組みが行いやすくなったということであろう。

6 まとめ

本論文の仮説は「行政組織が学校体育施設開放事業の利用調整や利用許可の管理業務を力のある民間組織に任せると同時に、行政組織がフォーマルな権限を用いて、学校体育施設開放事業の管理者と利用者が施設管理のフォーマル/インフォーマルルールを共有する機会や、管理者が利用者に対して自律的な執行を促すための機会を設けることが、管理者が利用者の自律的な執行を促しやすくなることに寄与する。」である。仮説を6つのケーススタディによって検証した。結果、指定管理者のそれまでの活動エリアと管理する学校体育施設の学区が重複する事例の分析から、必ずしも行政組織がフォーマル/インフォーマルルールの共有や自律的な執行を促すための機会を設けることがなくとも、指定

管理者が利用者の自律的な執行を促すことができていることが確認され、仮説は反証された。一方、指定管理者のそれまでの活動エリアと管理する学校体育施設の学区が重複しない事例の分析から仮説は実証された。

学校体育施設開放事業の管理を指定管理者に委託する場合、指定管理者が管理する学校の学区で従来から活動してきていない場合、行政組織が指定管理者と利用者がフォーマル/インフォーマルルールの共有を行い、指定管理者が利用者に対して自律的な執行を促すための機会を設けることが、指定管理者による利用者の自律的な執行を促進することに寄与する可能性がある、ということであろう。

また、指定管理者としても、利用者の自律的な執行を促進する上で、運用方法自体に課題があると感じた場合は、行政組織に対して運用方法の変更を提案することや、行政組織の判断材料となる情報を提供していくことが求められるといえるだろう。指定管理者が学校体育施設開放事業の運用方法に変更を加えることは難しいためである。

本論文は、ケーススタディを通じて仮説の検証を行った。今後は、他の事例のケーススタディを行うと共に定量的に仮説を検証していくことで、学校体育施設開放事業の運用における民間組織と行政組織の連携に向けた方策を検討していくことが求められると考えられる。

主要引用文献

- D. C. ノース：竹下公視訳（1994）制度・制度変化・経済成果。晃洋書房。
- 蓮沼良造（1992）実践コミュニティ・スポーツ-垂水スポーツクラブ20年の軌跡-。大修館書店，p75-80。
- 金子郁容・松岡正剛・下河辺淳（1998）ボランティア-経済の誕生。実業之日本社。
- 金子郁容（2010）「新しい公共」を担う総合型スポーツクラブ-「新しい公共」と地域コミュニティ総合型地域スポーツクラブの可能性-。日本体育・スポーツ経営学会第39回研究集会-新時代のスポーツ経営を考える：総合型地域スポーツクラブ経営の本質を問うII-（2010年12月11日）
- 厨義弘・大谷善博編（1990）地域スポーツの創造と展開。大修館書店。
- 松橋崇史・岩月基洋・玉村雅敏・金子郁容（2012），「自治体が総合型地域スポーツクラブによる学校体育施設の開放事業の運営を促進する方法の検討」，SSFスポーツ政策研究第1号(1)，pp50-59。
- 松橋崇史・金子郁容（2012）学校体育施設の有効的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。日本体育・スポーツ経営学研究，pp35-51

ロバート・R，パットナム：河田潤一訳（2001）哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造。NTT出版。

R. Luce and H. Raiffa(1957) Games and Decisions: Introduction and Critical Survey, John Wiley and Sons.

清水紀宏（2008）ボランティア組織の経営論。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-KSCC30年の軌跡-，不昧堂出版，pp. 110-127。

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，p59-67

八代勉・向陽スポーツ文化クラブ編（1996）コミュニティ・クラブと社会的ネットワーク-向陽スポーツ文化クラブの20年-。不昧堂出版。

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-ネットワーク論から見た学校体育施設開放事業の課題-。筑波大学体育科学系紀要，18：85-98。

柳沢和雄・向陽スポーツ文化クラブ編（2008）総合型地域スポーツクラブの発展と展望-KSCC30年の軌跡-。不昧堂出版。

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。

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，p14-16。

この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。