

健康・運動・スポーツ系 NPO 法人の行政政策への参画 をめざす公共的主体のあり方に関する研究

水上博司*

抄録

本研究は、総合型地域スポーツクラブの持続的発展のビジョンとして描かれる新しい「公共的主体」像が、現在どのあたりの到達点であるのか、またなぜ今その到達点でしかないのか、この背景にはどのような課題があるのかを考察しようとするものである。本研究では、到達点の考察を明確にするために、あらかじめ段階的プロセスを「情報」「対話」「事業受託」「政策立案」の4つのキーワードにあらわしてみた。本研究の主たる分析対象は18の総合クラブに対する現地調査の内容である。(1)施設管理業務の受託と法人化、(2)事務局業務の追加的委託、(3)雇用調整と総合クラブ、(4)経費削減という政策スタンスの4つの中心に考察した。

総合クラブが持続的に発展する過程において、活動圏域にある公共スポーツ施設が、行政においてどのような管理方式を採用していたのか。このことが総合クラブの法人化への重要な背景である。しかも管理方式がどういう体制であったのかによって、指定管理を受けることができるか、受けることができないかの判断や事務局業務を教育委員会から移転できるのかできないかの判断、さらには、専門職スタッフの雇用という総合クラブの成長にとって重要な運営条件の整備をも左右するのである。

つまり、総合クラブが、スポーツ NPO として新しい「公共的主体」のどのあたりの到達点にあるか、という論議は、「情報」と「対話」の本研究で示した全体フレームにおいての評価しかできない。たとえ指定管理業務の事業委託、それをきっかけにした事業受託が拡大したからといって、実際には、行政への依存体質は残っており、この「情報」と「対話」の段階で、しっかりと当事者間が本来的に必要であるべき「情報」と「対話」がなされていく必要があるだろう。

キーワード：総合型地域スポーツクラブ，NPO 法人，指定管理，事業受託，公共的主体

* 日本大学文理学部体育学科 〒156-8550 東京都世田谷区桜上水 3-25-40

Participation in the administrative policy of the NPO system health, exercise and sports Studies on the principal aim of public

Hiroshi Mizukami *

Abstract

The present study, we consider a new arrival point of the "public entity" is drawn as a vision of the sustainable development of local sports club. To consider whether there is only reached at the point now that is the purpose also why.

Of this study is to analyze the contents of the field survey for the club of 18 total. Incorporated trustee of the business and facility management (1), the Secretariat commissioned additional work (2), the club was discussed and comprehensive employment adjustment (3), four in the center of the policy stance of reducing expenses (4).

The result is you can not only evaluation of the frame the entire show in this study of "dialogue" and "information", controversy is a club together, that, whether the point is reached per new in the throat, "the principal public" as a sport NPO . Just because the enlarged commission business management practices specified, the trustees project that led to it even if, in fact, dependence on to the government are still at the stage of "dialogue" and "this" information, firm it will be necessary between the parties "talk" to the "information" should be required and will be made inherently.

Key Words : Comprehensive community sports club,NPO, Designated Business Operators,Trustee business,Public entity

*College of Humanities and Sciences, Nihon University,3-25-40,Sakurajosui,Setagaya,Tokyo Japan,
〒156-8550

1. はじめに

健康・運動・スポーツ系 NPO 法人が（以下、スポーツ NPO）が持続的に発展するとは、いったいどのようなビジョンを描いていくことが理想なのか、また、はたしてそれはどのような段階的プロセスを経て発展していくことをいうのであろうか。

この問いに示したスポーツ NPO の理想、いわばビジョンなるものを本研究計画では仮説的に行政政策への参画をめざす「公共的主体」として理念的に描いてみた。ただし「公共的主体」と言っても、それをイメージすることはきわめて難しく、また解釈は多義的に存在するのは明らかである。

そこで、本研究計画では、「公共的主体」をできるだけシンプルにイメージ化できるよう NPO 法人として実績を残しつつある総合型地域スポーツクラブ（以下、総合クラブ）の先進的な事例を束ねて、次のような総合クラブスポーツ NPO 像を提示してみた。

総合クラブはスポーツ NPO としてのビジョンを明確に提示できるとともに、自立した意思決定に優れている。活動エリアの拠点施設に総合クラブ事務所を設置する。実務的なスタッフとしてクラブマネージャー（以下、CM）を専従で雇用し、運営全般の中核を担う専門職として配置される。こうした事務所と CM を中核にして多くの指導者や住民ボランティアが各事業の企画から実施までを切り盛りしていく。事業は総合クラブの自主事業ばかりではない。行政や多様な健康・運動・スポーツ系 NPO 法人との協働事業を積極的におこなう。こうして総合クラブは行政や他の NPO 法人との協働意思を積極的に打ち出し対等な立場で事業提案や政策立案へ参画していく。このような総合クラブスポーツ NPO 像を新しい「公共的主体」として、持続的に発展していくプロセスを図 1 に示した。つまり総合クラブは地域スポーツ全般の中核的組織として行政や他の NPO 法人との協働関係を保ちながら、互いに持続的発展を遂げていく「公共的主体」なのである。

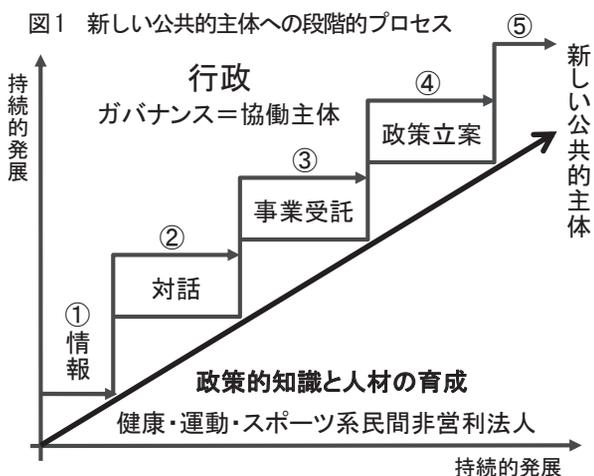
とはいえ、多くの総合クラブが図 1 のとおりの「公共的主体」の理想像を掲げて、着実に発展できるような条件はいまだ整っていないとは言えない。行政や他の NPO 法人との情報共有や対話が思うようにはかられず、拠点施設の確保や自主事業の実施どころではないというケースも珍しくない。そもそも行政区でさえスポーツ団体間や指導者間での情報共有は十分ではなく、団体や個人の日常的な活動情報すらつかめないと悩む総合クラブ関係者は多い。

ではいったい総合クラブが新しい「公共的主体」としての組織を確立していくためには、どのような段階的プロセスが必要なのであろうか。

2. 目的

本研究は、総合クラブの持続的発展のビジョンとして描かれる新しい「公共的主体」像が、現在どのあたりの到達点であるのか、またなぜ今その到達点でしかないのか、この背景にはどのような課題があるのかを考察しようとするものである。

この課題に答えていくためには、総合クラブがどのように持続的に発展していくのか、発展の段階的プロセスをあらかじめ仮説的に提示しておいて、プロセスのどの段階でどんな問題に直面しているのかについて考察しなければならない。そこで本研究では、あらかじめ段階的プロセスを「情報」「対話」「事業受託」「政策立案」の 4 つのキーワードにあらわしてみた。図 1 は 4 つのキーワードの段階的位置づけを示したもので、縦軸に行政、横軸にスポーツ NPO（総合クラブを想定）を示し、両者がどのような関係を築き上げていきながら、新しい「公共



的主体」像を描いていくのかを表している。

両者が「①情報」をどのように共有し、その情報にもとづいて、どのような「②対話」がなされることで、最初の協働関係が築き上げられていくのか。そのうえで、総合クラブは、行政からどのような「③事業」を委託されることが望ましく、どのような条件の運営基盤が整うことで「④政策立案」への参画が可能となるのか。言い換えれば、「情報」「対話」の条件が不十分では、総合クラブが行政からスムーズに事業を受託することや行政や他の NPO 法人との協働事業が実現するとは考えにくい。もちろん総合クラブが、行政と対等な立場を保ちながら政策の立案過程へ参画していくなど、この条件のままだと到底あり得ないと考える。

3. 方法（仮説を含む）

本研究の主たる分析対象は 18 の総合クラブに対する現地調査の内容である。本来ならば現地調査の結果のみを本研究の考察で取り上げるべきである

表1 全国のNPO法人数と健康・運動・スポーツ系NPO法人数

内閣府 都道府県	NPO 法人数	健康・運動・ スポーツ系 NPO法人数
内閣府	3,305	244
北海道	1,591	155
青森県	325	23
岩手県	335	31
宮城県	548	71
秋田県	232	40
山形県	344	36
福島県	565	56
茨城県	509	50
栃木県	498	28
群馬県	662	61
埼玉県	1,432	157
千葉県	1,863	164
東京都	6,544	572
神奈川県	2,859	269
山梨県	369	40
長野県	812	90
新潟県	523	50
富山県	277	31
石川県	299	34
福井県	214	20
静岡県	1,010	124
愛知県	1,493	192
三重県	634	73
岐阜県	592	49
滋賀県	471	44
京都府	1,013	86
大阪府	2,710	359
兵庫県	1,516	192
奈良県	360	22
和歌山県	276	19
鳥取県	187	20
島根県	217	26
岡山県	540	45
広島県	615	67
山口県	356	25
香川県	244	25
徳島県	257	26
愛媛県	302	37
高知県	255	29
福岡県	1,387	165
佐賀県	300	25
長崎県	450	31
熊本県	492	46
大分県	434	63
宮崎県	177	25
鹿児島県	565	56
沖縄県	432	44
合計	41,391	4,137

※ 平成22 (2010) 年6月調査

う。しかしながら、いったい18の総合クラブがどのような経緯によって選ばれているのか。このことを説明するためには、健康・運動・スポーツ系NPO法人の「事業受託」「政策立案」の現状をリサーチした「健康・運動・スポーツ系NPO法人の実態に関する全国調査」(以下、全国調査)の結果を取り上げる必要がある。そこで本考察の前半部では、全国調査の結果を併せて報告しながら18の総合クラブをリストした経緯と意義を論じておく。全国調査は、表1でリストした健康・運動・スポーツ系NPO法人4,137法人のうち4,023法人を対象に調査票を郵送し、インターネット上の回答フォーム、電子メールおよびFAXで回

収した。実施期間は平成22 (2010) 年6月から12月である。回収数は430法人。回収率は10.7%である。

本報告では、まず全国調査の結果のうち「事業受託」と「政策立案」に関するデータを考察し、18の総合クラブが選ばれていく経緯が分析される。こうして表2の一覧に示す総合クラブに対して現地調査を実施した。したがって、現地調査では、主として「事業受託」と「政策立案」に関する現状を詳細に把握することにつとめている。

4. 結果と考察

本報告の主たる分析対象になっている18法人がどのような経緯で選ばれたのか、全国調査の結果から確認していきたい。全国調査は、健康・運動・スポーツ系NPO法人の概要、役職員、収支、活動エリア・場所、主たる事業、主たる事業とその頻度・対象者、活動上の課題を基本的な調査項目とした。とりわけ18法人の選定では、行政や民間企業等から、どのような事業をどのような金額で受託しているのか、また行政の政策立案過程にどのように参画しているのかについてのデータを基準とした。つまり、この基準は図1に示した段階的プロセスの「情報」「対話」「事業受託」「政策立案」に当てはめたものである。

4.1 全国調査

それでは「事業受託」(図2)と「政策立案」(表3)のデータをみてみよう。

図2は「国や地方自治体(市区町村)から事業を受託しているか」について尋ねたものである。391法人のうち「受託している」は153法人(39.1%)、「受託していない」は235法人(60.1%)、「無回答」は3法人(0.8%)であった。

表3は「主な活動エリア内のスポーツ・運動・健

表2 現地調査を実施した総合クラブスポーツNPOの事業受託名と受託金額

	総合クラブスポーツNPO	事業名(1)	受託金額	事業名(2)	受託金額
1	始良スポーツクラブ	市民スポーツ講座	1,500,000	健康教室	1,500,000
2	アザックとよさと	施設管理事業(指定管理者)	15,587,000	体育振興事業	357,000
3	出雲スポーツ振興21	公共施設の管理運営(指定管理者業務)	270,806		
4	SCC	健康づくり指導者育成研修会の開催	450,000	マスターズ駅伝開催事業	250,000
5	おやべスポーツクラブ	地域おやべっこ事業	2,300,000	スポーツ体験活動指導者養成事業	4,337,000
6	CALDIO				
7	クラブJoy	地域支援事業	450,000	放課後子ども教室推進事業	550,000
8	クラブバレット	宇ノ気体育館、新化館指定管理	5,407,500	地域スポーツ指導者育成推進事業(文部科学省)	4,888,525
9	コーチズ	健康づくり推進事業	2,300,000		
10	しもむらスポーツクラブまいけ	射水市下村体育館(グラウンド・テニスコート含む)管理業務	8,727,000	射水市下村パークゴルフ場管理業務	7,100,000
11	しまねコーチズ	介護予防推進研究事業	10,793,508	介護予防運動教室事業	720,000
12	新湊カモンスーツクラブ	射水市新湊総合体育館指定管理者事業	27,591,629		
13	しんじ湖スポーツクラブ	施設管理事業(松江宍道体育センター、武道館、総合公園)	18,303,000	スポーツ施設委託事業	273,000
14	スポーツクラブはりま21	指定管理事業(町よりスポーツ施設と健康増進施設)	98,955,000	地域スポーツ指導者育成推進事業(文部科学省)	4,967,000
15	川内スポーツクラブ01	特定一般高齢者通所型介護予防事業	17,000,000	育児リフレッシュ事業	3,700,000
16	ナスク	運動公園管理業務委託	16,859,000	独立行政法人日本スポーツ振興センター	2,800,000
17	バンブースーツクラブ	体育施設維持管理	9,700,000	介護予防事業(一般高齢者)	1,800,000
18	野洲ハンディキャップスポーツクラブワイワイ21	施設の管理	10,900,000	施設の委託	1,148,000

※ 事業名(1)(2)は、調査回答のとおり記載をした。

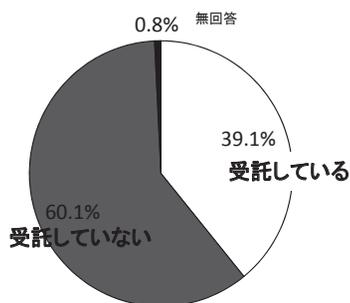


図2 行政からの事業受託の有無 (391 法人の回答)

康に関する行政政策の策定に対して、今までどのように参画しましたか」の質問に対して、5つの選択肢から当てはまるもの一つを選んでもらった。「参画したことはない」が最も多く 204 法人 (52.2%) である。一方「参画あり」の法人は具体的にどのような参画だったのか。「計画立案の当初から意見を述べて、行政政策に反映された」がもっとも多く 90 団体 (23.0%)、「計画立案の当初から意見を述べたが、行政政策に反映されなかった」28 団体 (7.2%)、「行政原案がまとまった後で意見を述べて、行政政策に反映された」24 団体 (6.1%)、「行政原案がまとまった後で意見を述べたが、行政政策に反映されなかった」23 団体 (5.9%) である。

表3 行政政策への参画状況

計画立案の当初から意見を述べて、行政政策に反映された	90	23.0
計画立案の当初から意見を述べたが、行政政策に反映されなかった	28	7.2
行政原案がまとまった後で意見を述べて、行政政策に反映された	24	6.1
行政原案がまとまった後で意見を述べたが、行政政策に反映されなかった	23	5.9
参画したことはない	16	4.1
その他	204	52.2
無回答	6	1.5

※上段:n 下段:%

こうして「国や地方自治体 (市区町村) から事業を受託している」法人のうちから「計画立案の当初から意見を述べて、行政政策に反映された」法人を 72 法人選び出し、さらに法人の定款およびホームページ情報にもとづいて、総合クラブ 33 法人を絞り込んでいった。

現地調査は、この段階で 33 法人すべてに調査依頼をしたわけではなく、調査回答や自由記述の内容を分析して 19 法人を選定し、そのうちの 14 法人から現地調査の承諾を得ることができた。また、「行政原案がまとまった後で意見を述べて、行政政策に反映された」24 法人から 2 法人を選び出して、先

の 14 法人との比較ができるようにもした。さらに、平成 21 年 (2009)、経済産業省の「ソーシャルビジネス 55 選」に西日本地区の健康・運動・スポーツ系 NPO 法人として唯一選ばれた「NPO 法人コーチズ」と「NPO 法人しまねコーチズ」を追加して、合計 18 法人 (表 2) を現地調査の対象とした。

本報告は、ようやく現地調査の対象とする 18 法人 (以下、総合クラブ) を選び出すことができたが、この段階で論じるべき考察をしておきたい。

まず、全国調査が 4,023 法人に対して、調査依頼をしたにもかかわらず 10.7% ときわめて低い回収率であったことをどう理解するかである。健康・運動・スポーツ系に限らず、全国 4 万以上にのぼるとされる NPO 法人には、国や地方自治体をはじめさまざまな公益法人や連絡協議会のような団体、民間シンクタンク、大学研究室から数多くの調査依頼が、郵送やインターネットメールで日常的に届けられている実態にある。中には、法人概要について、詳細に尋ねる調査も少なくなく、すでにホームページやパンフレット等に掲載していることさえ、たびたび記述しなければならないことも少なくない。さらに、言わずもがな調査の回答は、法人の代表性を意味しており、ある特定のスタッフの立場だけでは判断しにくい内容が多いこと、法人の活動が多様な人材と財源に依存している複雑な運営モデルであるため回答が一つであるとは限らないことなど、調査への協力がし難い状況を想定しなければならない。

しかしながら、この背景には NPO 法人が抱える今日的な課題として、行政と NPO 法人との協働事業を推進しようとする政策が、行政には事業を委託しやすくさせ、NPO 法人には事業を受託しやすくさせてしまったことで、法人運営が行政の下請け的業務として位置づいていることも見逃せない。具体的には、行政側が都合のよいように予め事業内容の委託を計画し、その委託計画に合わせて既存の任意団体を NPO 法人化させようとする実態である。こうした NPO 法人が増えることで、行政から独立した立場で、新規事業を企画立案したり、運営の主体性を確固たる理念のもとに主張することが困難となっているのではないかと。また十分な事務作業能力が整っていない事務局スタッフに対して、複雑な事業の推進と財務処理が要求されることにもつながっているのではないかと。こうした実態が調査への協力を積極的になれず、回答を踏みとどまらせているのではないかと考える。

4.2 現地調査

全国調査の低い回収率を受けて、上述したような現状を考察したうえで、実際の現地調査を実施したことをあらかじめ断っておきたい。

つまり、行政からの事業受託が、必ずしも総合クラブの持続的発展に必要な不可欠のものばかりではないという事実認識である。本来ならばNPO法人は、行政から自立した主体性を維持できる運営があるはずなのに、そうではなく行政の財政緊縮化や行政が置かれているスポーツ振興の課題を受け入れるかたちで総合クラブが事業を受託しているという事実である。

図3には、行政と総合クラブとの間で「事業受託」をめぐって、主としてどのような「情報」と「対話」がなされる可能性があるのか、全体的なフレームを図示してみた。多くの地方行政体が課題とする緊縮財政には、肥大化した「資産」「雇用」「借金」の縮小があげられ、これが総合クラブの求める「拠点的公共施設」の確保、「専門職の雇用」の実現、「法人化」による事業拡大のニーズと、先の3つの縮小化をめぐって、「情報」「対話」が行われるというものである。

本考察では、図3の全体的なフレームを前提としながら、①②③の矢印で示されている現状と課題に視点をあてることとする。①には公共スポーツ施設の指定管理業務をめぐる現状と課題、②には行政の雇用調整と総合クラブの専門職の現状と課題、③行政財政の緊縮化における事業委託の現状と課題である。したがって、18の総合クラブを個別的に一つずつ詳細な分析をするのではなく、①②③の視点を睨みながら(1)施設管理業務の受託と法人化、(2)事務局業務の追加的委託、(3)雇用調整と総合クラブ、(4)経費削減という政策スタンスの4つの小見出しのもと【事例1】から【事例7】に絞って取り上げることとした。

(1) 施設管理業務の受託と法人化

【事例1】「A総合クラブは平成18(2006)年に総合クラブを法人化。市側から総合クラブに対して小学校や公共スポーツ施設の指定管理業務を引き受けてみたらどうか、とアドバイスがあったため法人申請に踏み切った。平成17(2005)年、行政から受託していた『子供かがやき事業(放課後子ども推

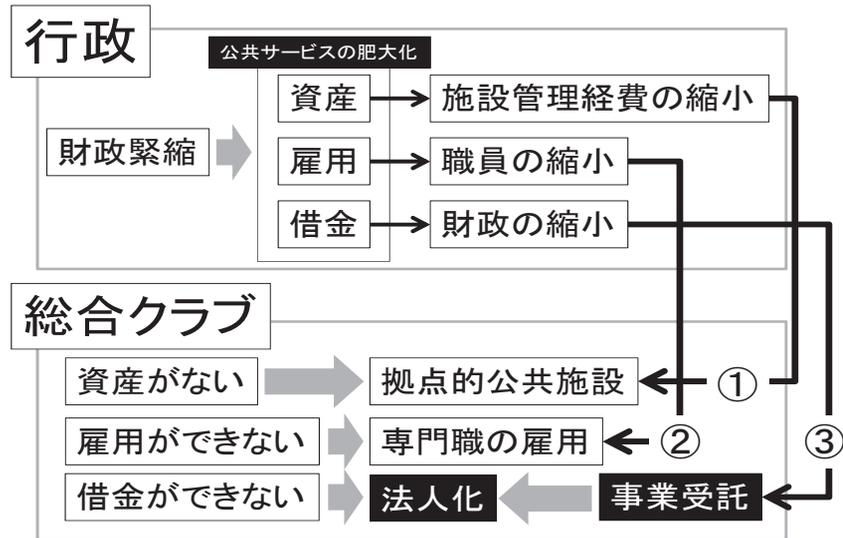


図3 「情報」と「対話」の全体図

進事業)』を公民館や市内5つの小学校で推進していくことを主たる受託事業にして総合クラブの法人化が実現していく。現在のCMは元公民館職員であったため公民館や市内5小学校を巡回しながら事業を展開している。また市内の施設不足を補うかたちで、廃院となった病院を改修後、文化スポーツセンターとして活用している施設内に総合クラブ事務局を置いている。」

この事例1は住民生活に密着した拠点施設、つまり公民館や小学校への巡回的事業が、総合クラブのもつ人材供給実績に期待されることによってNPO法人化したものといえよう。さらに、公民館や学校への移動の利便性を優先して廃院となった病院を改修し、ここに総合クラブ事務所を設置している点も生活圏域優先の考えがしっかりと読み取れる。つまり、総合クラブは子供たちが帰宅後、保護者に頼ることなく安全に活動場所へ移動できる施設の活用が重要であり、そのために必要な人材を総合クラブのこれまでの事業実績を通じて供給できるようにしたことである。主として子供のスポーツ指導を担う人材は、公民館や学校をはじめ体協や各種目団体、体育指導委員(以下、体指)、少年団や大学生など各々バラバラの団体からの派遣であるが、指導する側にとっても生活圏域での巡回指導であるため積極的なかわりが実現しやすいことがわかる。

町内または市内全域の学校区や生活圏区域で設置されている複数の公共スポーツ施設をひとまとめにして総合クラブが一括指定管理業務を受託し、同時にそれらの施設のサイズに合わせて、適切な規模の事業が実施されていくこと、このことが小規模な市町において実現してきていることを確認している。

【事例2】「B町は町全域を活動エリアとする総合クラブを平成14(2002)年に設立した。設立段階では、平成16(2004)年を目標に町内の拠点の公共スポーツ施設の指定管理業務をNPO法人化して受託することを見据えていた。予定どおり平成16年に町内の拠点の公共スポーツ施設の指定管理業務を受託し、総合クラブが学校体育施設と一緒に利用受付業務や利用調整を一括で引き受けるようになった。利用調整が各施設単位に行われていたこれまでと違い総合クラブに窓口が一本化されたことによって体協、体指、少年団、学校、行政の間で年間を通して施設利用の調整ができるようになっていく。これまでの施設の取り合いもなくなり、団体や個人間で連携の意識が少しずつ高まったと感じている」

指定管理業務の受託そのものによる総合クラブの財源安定や事業の継続化ばかりが、受託業務のメリットではないことが、この事例2からもわかる。町内全域の施設の利用調整が、さまざまな団体の活動条件を左右する大きな要因であることからすれば、こうした利用実態の把握から空いた時間、空いた施設をどのように活用していくか、という課題に対して即時的な対応が期待できると考える。

しかし一方で、総合クラブは指定管理を受託する前まで公共スポーツ施設を管理していた団体とは異なり、多くの追加業務や教育委員会が直轄で担っていた事業を併せて受託しなければならないケースが多いということもわかってきた。つまり、総合クラブに対して、こうした追加業務や事業についての「情報」や「対話」が行政との間で事前に行われて行政側が総合クラブに対してNPO法人化を勧めるということである。

【事例3】「人口2,100人の小さな地域にある地域体育館の指定管理は、行政内ではあらかじめ地域に密着した団体へ委託すべき、との認識がなされていた。この町では、公共の文化施設や農業施設、交流センターや保育園までほとんどの施設の委託管理業務が指定管理として行われており、中には小さな自治会が受託しているケースも珍しくなかった。行政内で、こうした実績をもつ町では、地域体育館の指定管理業務をどのような団体に委託するのか、すでにこの時点で地域に密着した総合クラブがあらかじめ想定されていた」

このように総合クラブがNPO法人化すること、また公共スポーツ施設の指定管理業務を受託すること、このことが行政側からあらかじめ事前に、また併せて追加となる事業内容や業務内容の全般にわたる「情報」がやりとりされ、場合によっては、

行政側のスタッフが法人化推進の中核的な人材になっていることを十分に認識すべきであろう。

(2) 事務局業務の追加的委託

しかし一方で、施設の指定管理業務とは別の追加的業務、とりわけ体協や体指、少年団等の事務局業務が教育委員会内から指定管理を受託した総合クラブに同時追加的に委託される事例において課題となる事項をここで取り上げておかなければならない。

【事例4】「これまで教育委員会内にあった体協、体指、少年団の事務局をまとめて総合クラブが、指定管理業務を受託するのに合わせて引き受けることになった。指定管理後、体指や体協、少年団に対して、従前の業務を依頼することがあった。ところがこれらの団体からは、総合クラブからの依頼を引き受けるわけにはいかないと拒否されたり、苦情を言うことがたびたびあったという。また、体協や体指の備品や事業経費までも総合クラブが支出しなければならないケースがあり、備品によっては、もともと行政側が準備すべきものではないか、と疑問に思うことがあった。この事例の場合、総合クラブが自主事業をやろうとしても、すべてにおいて教育委員会にやってもいいか、と事前に伺いをたてることをしないと事業化ができないため、総合クラブではなにも自主事業を実施していない現状にある。基本的には総合クラブは、施設の指定管理業務という名の利用受付と体指、体協、少年団の事務局業務を引き受けているだけで、名ばかりの総合クラブにしかっていない」

事例4は、総合クラブが施設管理を受託したいと行政側に陳情をして、NPO法人化を実現させ指定管理業務の受託後に生じている問題の一つである。本来指定管理事業とは、公共施設の有益な活用のためにすぐれた実績をもつ民間事業者の参入を促進させ、より住民のニーズにあった施設運営を目指すことを理由に委託事業者を競争入札によって決定するものである。ところが、事例4の場合には、行政側の施設管理指針が総合クラブ側に示されないため痺れをきらした総合クラブが全国の指定管理業務の事例を紹介しながら、行政側へ逆提案したかたちをとっている。さらに、総合クラブの設立段階で体指や体協、少年団との協働的な体制をあらかじめ十分に考慮していないため、行政側から一方的なかたちで事務局の業務移転を併せて請け負っていることにある。

つまり、総合クラブがどのような既存の体制との関係を維持して創設されてきたのか、このことが指定管理業務の受託そのものと、その後の事業展開や

地域スポーツの推進そのものに大きく影響してしまうことを意味している事例と言えよう。

(3) 雇用調整と総合クラブ

教育委員会がこれまで業務の一つとしていた体協、体指、少年団の事務局業務を総合クラブが指定管理業務の委託を受けると同時に請け負った場合、この業務を総合クラブのスタッフが代わって引き受けているのか、というところではなかった。

つまり、教育委員会で雇用されていたスタッフ（嘱託職員のケースが多い）も同時に転勤をしているのである。つまり、教育委員会内事務局が指定管理を受託した総合クラブの事務局に移転をし、さらに、公共スポーツ施設内にこの事務局の窓口が移転したとしても、スタッフはこれまでどおり教育委員会内でその業務に従事していた人がそのまま担当しているのである。総合クラブとしてかつての嘱託職員が雇用されることになり、指定管理の委託料から雇用経費が支出されていることがわかってきた。

【事例5】「C 総合クラブは、フィットネスクラブでインストラクターの経験をもつ人が、町教育委員会で少年団事務局のスタッフとして働いていた。そのスタッフは現在のCMである。市町村合併によって、C 総合クラブの活動圏域となっていた町は、少年団への補助金が年間100万円から15万円に大幅減額されたためスポーツ少年団の活動の衰退が危ぶまれていた。このため行政は、少年団の活動を継続させるためにC 総合クラブの創設を主導するかたちをとってきた。さらに、町内の拠点的な公共スポーツ施設の指定管理を受託させるために、行政側がNPO 法人申請を推進し、指定管理受託後は、現在のCMが教育委員会内を離れることになった。」

このように指定管理業務の受託をきっかけにして、これまで行政の職員だった人が、行政内での業務をそのまま引き継いで総合クラブに就労拠点を移す事例は、18 総合クラブの現地調査のなかで10 総合クラブに及んだ。つまり先述したような体協、体指、少年団等の事務局の移転が、業務だけではなく、雇用調整の場としても行われているのではないかということである。

【事例6】「D 総合クラブは、町内に新設された施設の指定管理業務の受託をきっかけにして、体指、体協、少年団すべての事務局業務と業務を担当していた教育委員会の嘱託職員を、そのままD 総合クラブのスタッフとして雇用している。今回は第1期の指定管理業務を競争的な提案でD 総合クラブが受託したが、教育委員会からの嘱託職員を総合クラブで雇用している事情を考慮すれば、簡単に指定管理の事業者を変更することはできない。このため第2期

の指定管理もD 総合クラブで間違いないだろう、という雰囲気があるという理解である。見かけ上は競争的な入札で施設管理事業の有効活用を提案して、優れた民間事業者を選定することになっているが、それはまったくの手続き上のしくみである。」

事例6はけっして少ない事例であるとは思えない。指定管理事業者を総合クラブにしている行政が、指定管理業務の更新時に、まったく別の民間事業者に変更をすとか、元の行政直轄方式に戻すとか、ほかの同じような総合クラブに変更することは考えにくいのではないか。その理由には、教育委員会等で嘱託職員として就労していた人を指定管理業務の受託をきっかけに、総合クラブへの雇用へ移転させておいて、かりに指定管理事業者が変更になった後もそのまま雇用を保証できるか、ということを検討すれば、たびたび事業者変更は考えにくいのではないか。

日本の多くの地方行政は、十分な財源を有しているわけではなく、税収入は人口減少や経済低迷下で自然減が年々増加する傾向にある。その一方で公共サービスの質を落とすことなく、事業を継続しなければならない状況にもある。そうした財政健全化の状況のなか総合クラブは本来ならば行政とは切り離した自立した法人であるはずなのに、行政主導の総合クラブ創設では、行政内に事務局を設置していることは珍しくない。総合クラブへの指定管理業務の委託をきっかけにして、行政機構の財源規模を縮小と雇用調整をして、これまでの人員の配置替えをしているに過ぎないのではないか。このことが総合クラブが指定管理業務を受託する際に、協働という名のもとに生じている実態の一つであることは十分に認識をしなければならない。結果的にこれまでの公益法人の肥大化、公共サービスのマンネリ化を生み出す元凶になるということである。

(4) 経費削減という政策スタンス

1990年代後半から経済低迷期にある我が国は、地方自治法の改正、特定非営利活動促進法の制定、民間参入の促進、ボランティア参画の促進など、公共サービスの担い手である主体者をこれまでの公共の主体ばかりとするのではなく、住民と協働することで、新しい「公共的主体」のあり方を模索する方向が示されてきた。

総合クラブのNPO法人化と総合クラブへの指定管理業務の委託化が、こうした公共サービスの在り方を模索するなかで進められていることには間違いがない。しかしながら、これまでに見てきたようにそこには行政側の都合が最優先され、総合クラブが主体的な事業を提案することの余地は少ない。また

指定管理制度という名のもとに、更新時にはこれまでの総合クラブには委託できないかもしれない、という不安を総合クラブに与えるため、行政に対して対等の立場になって事業を推進し、同時に政策立案に参画するなどということは到底無理だということが明らかである。

しかしながら、更新時に指定管理料の総額がシーリングで減額されながら、その減額分を穴埋めするかたちの事業の掘り起しに努力している総合クラブもあった。

【事例7】「E 総合クラブは、メンバーシップの会員組織をとっているわけではない。市内複数の施設の指定管理業務を受託している。それらの施設の団体や個人の利用調整をしながら、この施設を使った大規模なイベントから小規模なイベントまで、その実行委員会事務局の業務をも受託している。このためイベントの企画づくりや業務分担マニュアルの作成などの業務実績を着実に残しつつある。特徴的なのは、施設を使った事業が、スポーツ関係のものばかりではなく、観光や地域振興、食や住など生活全般にわたることと、そのことによって、E 総合クラブが行政のスポーツ推進部局だけの関係だけではなく、観光や健康、福祉にかかわる部局との関係も深くなり、市内スポーツ団体との中間でスポーツと観光を連携させる重要な役割を果たしている。しかし、E 総合クラブはメンバーシップ制をとっているわけではなく、施設利用へのメリットを提示して総合クラブへ登録させるしくみをとっているため、施設利用団体や個人が、このE 総合クラブに対して帰属意識をもっているか、というところはかなり薄いと言わざるを得ないと思う。」

この事例では、施設管理に関わる経費の減額を賄うため施設を活用したイベントの誘致を積極的に行いこのイベントに利用団体や個人がボランティアでかかわったり、競技団体と観光系の団体の協働事業を実現させることで収益を生み出し減額分の補充に充てている。こうした行政からの委託金減額を補うことのできる事業企画とさまざまな行政部局との協働事業の連携によって、E 総合クラブは行政に対して政策的な事業提案を積極的に行うことができるようになってきている。それは一方で、施設管理に関わる経費減額という後ろめたさをもつ行政側が、アイデアを出せなかったこと、減額しても施設管理が維持できることを確認したことで、行政側の能力不足を指摘されていることにつながり、E 総合クラブ側の逆提案にうなづかざるを得ない状況が生まれているといえる。つまり、こうした政策立案にかかわる政治的立場が、事業立案とその実績に

よって簡単に入れ替わったり、知識の未熟さを露呈することになっているあらわれとして考えてよいだろう。

5 まとめ

本研究の分析対象となった18の総合クラブの多くでは、公共スポーツ施設の指定管理業務を受けているケースが多かった。もちろん本研究の計画段階では、施設の指定管理業務が総合クラブの運営基盤を安定化させる重要な要因でもあり、さらに、事業の拡大には欠かせない事業受託であるという理解もあった。ところが、指定管理を受託した総合クラブが、NPO 法人化までの経緯や理由を詳細に調べていくと、そこには行政の緊縮財政のなかで多くの公益法人を統合再編しようとする意図とまた行政の資産縮小、雇用調整の意図がみえてきた。以下にクラブマネージャーたちの声を紹介しよう。

「もともと施設は行政直轄方式だった。稼働率をあげるためにどうすればいいか、また教育委員会が主導になって創設をすすめてきた総合クラブの運営をどうするか、という両方のニーズがマッチングして行政がNPO 法人への申請を進めるようなかたちになった。急いでやらないといけないということだったので急いでNPO 法人申請をしたというかたち」

「総合クラブの拠点施設は、これまで公共の施設をつかっていた。いろんな団体が使っていた。この利用団体を取りまとめて総合クラブにしたのが、今の総合クラブだ。施設の利用調整を総合クラブの事務局ができるようになれば、それが行政にとって業務のスリム化につながる。施設の予約競争をしなくても済む、という行政からの指導があったためNPO 法人化に踏み切ったのだ」

総合クラブが持続的に発展する過程において、活動圏域にある公共スポーツ施設が、行政においてどのような管理方式を採用していたのか。このことが総合クラブの法人化への重要な背景である。しかも管理方式がどういう団体や組織が推進体制をもっていたかによって、指定管理を受けることができるか、受けることができないかの判断や事務局業務を教育委員会から移転できるのかできないかの判断、さらには、専門職スタッフの雇用という総合クラブの成長にとって重要な運営条件の整備をも左右するのである。

地方行政体の多くが、公共サービスの肥大化に直面をしていて、それを維持するための必要な財源をすべて税収入で充てることは困難になっている。公共をサービス維持のために職員を増員することは

できない。総合クラブという住民ボランティア組織の存在は、行政の財源的不足によって、縮小化する公共サービスの主体的解決手段に位置づくという発想であろう。ここにはいったいどのような背景と思想があるのかを考察することが大切である。

つまり、総合クラブが、スポーツ NPO として新しい「公共的主体」のどのあたりの到達点にあるか、という論議は、「情報」と「対話」の全体フレームにおける評価しかできない。たとえ指定管理業務の事業委託、それをきっかけにした事業受託が拡大したからといって、実際には、行政への依存体質は残っており、この「情報」と「対話」の段階で、しっかりと当事者間が本来的に必要であるべき「情報」と「対話」がなされていく必要がある。したがって、行政政策への参画が期待される「公共的主体」のあり方は、図3で示した全体フレームで想定される課題を克服していくための「情報」と「対話」が真剣に行われることと、図3の全体フレームで示した中でも行政からの自立した運営スタンスを維持できる総合クラブのビジョンを提示しておく必要がある。

参考文献

- 1) SSF 笹川スポーツ財団, 2011, スポーツ NPO 法人の実態に関する調査.

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。