

# 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

松橋崇史\*

岩月基洋\* 玉村雅敏\*\* 金子郁容\*

抄録

本研究の目的は、地域スポーツ振興に向けて、行政が 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)に対して学校体育施設の管理の一部を委託することを通して学校体育施設の有効的活用を実現するための、行政と NPO クラブのそれぞれの課題と方策を示すことである。本論文では、概念枠組みとして、「共有地のジレンマ」と呼ばれるゲーム論の考え方と、ダグラス・ノースによる新制度論の理論枠組みを援用する。

国内の NPO クラブに対するアンケート調査と、国内の全市区町村を対象にしたアンケート調査の結果、特徴のあるケースへのインタビュー調査の結果を分析する。分析にあたって、クラブを、「公共スポーツ施設の指定管理者であるか」と、「学校体育施設開放事業の管理を行っているか」の2つの基準で4つのグループに分けた。

本論文から得られた知見をまとめる以下のとおりである。行政が NPO クラブに学校体育施設開放事業の管理を委託し、有効活用を実現するためには、①行政が NPO クラブに対して学校体育施設開放事業の管理における執行権限の一部を付与したり、学校体育施設開放事業の管理業務に関する役割を付与するなどの制度的な方策をとることが重要であること、②NPO クラブが学校体育施設開放事業の利用者の自律的な執行を促進することが重要であることを示した。そして、③行政が①を実現するべく積極的な方策を採用し、それに呼応して NPO クラブが適切に学校体育施設開放事業の管理をすることで、行政の取り組みと NPO クラブの取り組みの好循環が生まれ、学校体育施設開放事業の有効的活用を実現できうることを示した。

キーワード：共有地のジレンマ、新制度論、行政、総合型地域スポーツクラブ、学校体育施設

---

\*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

# How to Promote the Private-Public Partnership of managing Public School Sports Facilities by city administrator

Takashi Matsushashi\*

Motohiro Iwatsuki\* Masatoshi Tamamura\*\* Ikuyo Kaneko\*

## Abstract

This study examines an approach that achieves effective use of public school sports facilities by delegating a part of the facility management to private organizations for local sports promotion. We draw upon "the Tragedy of the Commons" from game theory and from the theory of D.C. North's new institutionalism in forming the conceptual framework of this study.

This study analyzes data acquired from a questionnaire survey sent to all incorporated nonprofit organizations operating "comprehensive community sports clubs" (CCSC) and from interviews with several key clubs. For the analysis, we classify CCSC members into four groups in accordance with whether the clubs operate "public sport facilities", and whether the clubs operate "public school sports facilities."

The major findings are summarized as follows. First, city administrators should enter into a contract with clubs to manage a part of the management operations of public school sports facilities. Second, it is essential for the clubs undertaking that responsibility to encourage self-enforcement by the facility's users even though the city administrators retain overall authority. Third, we show that adopting the first and second conditions simultaneously creates effective operational synergy between the city administration and the club management of public sports school facilities.

Key Words : the dilemma of the commons, new institutionalism, city administrator, comprehensive community sports clubs, public school sports facilities.

---

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

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

## 1. はじめに

本研究の目的は、基礎自治体（以下：行政）がNPO法人格を持つ総合型地域スポーツクラブに対して学校体育施設の管理の一部を委託することを通して学校体育施設の有効的活用を実現するための、行政とNPOクラブのそれぞれの課題と方策を、国内の全市区町村を対象にしたアンケート調査の結果、NPOクラブを対象にしたアンケート調査の結果、ケーススタディの分析を通じて、によって示すことである。本論文においてNPOクラブとはNPO法人格を持つ総合型地域スポーツクラブを指すものとする。

2011年に公布されたスポーツ基本法（第12条、13条）は、学校体育施設と公共スポーツ施設の運用面での充実の必要性を指摘している。2010年に文部科学省が示したスポーツ立国戦略（文部科学省、2010a）や内閣府に設置された「新しい公共」円卓会議が作成した「新しい公共」宣言（内閣府、2010）は、地域スポーツ振興や公共サービスの分野で官民協働を推進することが重要であると述べている。このような動きの背景には、多くの市町村は財政難から地域スポーツ振興に積極的に資源を投入できず、行政だけの力で学校体育施設と公共スポーツ施設の有効的活用を実現できる市町村は少なくなってきたという現状があることが考えられる。多くの市町村は有効的活用の実現のために官民協働を進めることが必要であるが、一方で、官民協働の十分な経験がない市町村が多く、市民ニーズが高い公共施設を総合型クラブやその他の民間組織に安易に委託するとフリーライダーや市民間のトラブルが発生し、公平性が失われ、市民から不満が出るといった事態が発生する事も考えられる。

本論文は、学校体育施設開放事業の管理を総合型地域スポーツクラブへ委託することに焦点を当てる。その背景には以下のような状況が存在する。

まず、2008年段階で、国内の体育施設の89%（約19万施設）は行政が所有している。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、2008a）。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を「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、p.63-64）という現状がある。

公共スポーツ施設の指定管理者制度導入割合は、2005年と2008年を比較すると増加傾向にある。特に、NPO法人や企業が指定管理者になるケースが増えている（文部科学省2005、2008b）。近年は、学校

体育施設開放事業においても地域住民の小中学校の「学校開放（学校体育施設開放事業）の自主運営が進みつつあることを期待させる」（柳沢、2010、p.35）状況が生まれている。

2010年時点で、国内に総合型地域スポーツクラブが2,664ある。333が法人格を有し（文部科学省、2010b）、その多くがNPO法人格を有する組織である。学校体育施設開放事業の管理をNPOクラブが担うことは、学校体育施設開放事業の有効的活用に貢献すると考えられる。

## 2. 研究の枠組み

2-1 概念枠組み 本論文ではアンケート調査を主な論拠として分析を行うが、全体を俯瞰し個々の調査結果や事例を概念的に整理し、新しい示唆を得るために2つの関連した理論モデルを援用する。1つは公共施設の市民開放に関する典型的なトラブルであるフリーライダーの発生についての理論的根拠を与える「共有地のジレンマ」と呼ばれるゲーム論の考え方であり、もう1つは、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フォーマルなもの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である。学校体育施設と公共スポーツ施設の有効的活用の実現には「共有地のジレンマ状態」の解決が1つの重要な課題となる。それに対しては、施設管理者が制度や施策に従ってペナルティを課すといったフォーマルな方法だけではなく、利用者への働きかけ、利用者間の交流や調整を促す施設管理者と利用者との信頼関係を構築するといったインフォーマルな方法を併用することが有効であると考えられる。その一方で、フォーマルなルールの存在がインフォーマルな方法の有効性を高めるという側面もあるなど、フォーマル・インフォーマルが相互補完的な役割を果たす。

そのような概念枠組みを想定して、国内の全てのNPOクラブを対象とした調査から施設管理者が持つルールの執行権限が異なる公共スポーツ施設の指定管理と学校体育施設開放事業の管理の2つを比較分析する。

官民協働による学校体育施設と公共スポーツ施設の有効的活用の実現には、本論文で「2つの共有地のジレンマ状態」と呼ぶ社会的なジレンマの解決が課題になるという考え方を導入する。1つがフリーライダーの発生などに代表される「利用者間の共有地のジレンマ状態」である。もう1つが行政が学校体育施設開放事業の管理をNPOクラブに委託することを躊躇する主要な理由の1つであると考えられる「行政とNPOクラブの間の共有地のジレンマ状

態」である。この2つの解決を図ることが、学校体育施設開放事業の管理のNPOクラブへの委託を普及することについて有効であることを示唆する。

## 2-2 共有地のジレンマ

「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)。

## 2-3 ノースの新制度論

ノース(1994)によると、制度(institutions)とは「社会におけるゲームのルール(the rules of the game in a society)」であり「人々の生活の中に構造を提供することで、人々間のインタラクションによって生じる不確実性を減少させる(人工的に作られた)制約である」。ノースによると制約(以下では「制度」と「ルール」を同じ意味で使う)にはフォーマルなものインフォーマルなものがある。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(enforcement)」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(third party enforcement)と自律的な執行(self-enforcement)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。

フォーマルルールを「第三者機関」が維持するに

は、ルール違反をモニタリングし、それに対して公的権力を(適切に)行使するための仕組みや組織、権力行使の悪用を防ぐ手だてなどを整備することが必要になり、そのために大きな社会的コストが発生する(ノース、1994、p78-79)。

さらに、行政が直接フォーマルルールの執行を行うことになれば、公平性が問題にされる、行き過ぎに対する批判を受ける、クレームが寄せられるなど、行政にとってさらに大きな社会的コストが発生する可能性がある。インフォーマルルールは当事者たちの自発的協力に依存するので守られる保証はないが、当事者間の中で相互信頼が成り立つなどしてスムーズにルールが遵守された場合には、社会的コストが低く、望ましい結果が生まれる(ノース、1994、p48-61)。

フォーマルルールが当事者の自発性や自律性によって遵守されるなら、第三者機関の執行に伴う社会的コストが発生しないで済む。一方、フォーマルルールがあることでインフォーマルルールの有効性が補われる場合も多い。フォーマルルールとインフォーマルルールの両者のバランスと相互作用が重要になるということになる。

## 3. 「2つの共有地のジレンマ状態」

### 3-1 「利用者間の共有地のジレンマ状態」

学校体育施設と公共スポーツ施設は、一般的に、市民が利用する場合、同種の民間施設に比べて利用料金が市場価格より多くの場合、大幅に低いことからニーズより資源が少ない状況が必然的に起こる。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」が発生することになる。この「利用者間の共有地のジレンマ状態」は、明らかに行政・市民の双方にとって望ましくないものである。先行研究において「利用者間の共有地のジレンマ状態」は、柳沢ほか(1995)、柳沢(1995)、八代・向陽(1996)、間野(2007、p. 19-20)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。

### 3-2 「行政とNPOクラブの間の共有地のジレンマ状態」

行政は、学校体育施設開放事業の管理のNPOクラブへの委託に際して、実力のあるNPOクラブに委託しないと「利用者間の共有地のジレンマ状態」が発生することになり、学校体育施設開放事業の管理をNPOクラブへ委託したことに対する行政責任を問わ

れる可能性がある。特に、公立学校は子供が利用する施設であることから保護者や地域住民にとってはトラブルの発生は極めて望ましくないことであり、行政としても特に慎重にならざるを得ないだろう。つまり、行政としては、もともと学校はNPOクラブ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ぎ、ないし、迅速に解決するという見込みがない限り、学校体育施設開放事業のNPOクラブ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。学校体育施設開放事業の管理を受託するNPOクラブにとっては、学校体育施設開放事業の管理の機会がなければ、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、行政が学校体育施設開放事業の管理をNPOクラブに委託し、NPOクラブ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NPOクラブに運営委託せず、NPOクラブ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、本論文で言う「行政とNPOクラブの間の共有地のジレンマ状態」である。

公共スポーツ施設については、フォーマルルールである指定管理者制度を適用することでNPOクラブへの委託がかなり進展している。それに比較して学校体育施設開放事業の管理をNPOクラブに委託することが進んでいないひとつの理由として、この「行政とNPOクラブの間の共有地のジレンマ状態」の発生を行政が懸念しているということがありと考えられる。

先行研究において「行政とNPOクラブの間の共有地のジレンマ状態」と同種のジレンマによって起因する問題は、清水(2002, p. 63)、武笠(1988)、八代(2002)、作野(2007)、松田(2007)などが指摘している。

### 3-3 2つの制度の比較分析

「2つの共有地のジレンマ状態」は、学校体育施設開放事業と公共スポーツ施設のそれぞれで重要な課題になることが先行研究で指摘されている。従来、学校体育施設開放事業と公共スポーツ施設の有効的活用は別々に議論されてきた。両者の比較は、指定管理者制度が導入されているかどうかといった制度的な違いや、公共スポーツ施設の指定管理と学校体育施設開放事業の管理を担う主体の法人格が異なるといった理由から、同じ「舞台」では議論されずにきたと考えられる。

一方、学校体育施設開放事業の分野では「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)といった課題が提示されている。本研究は、公共スポーツ施設と学校体育施設開放事業の民間委託の実態を比較することで、学校体育施設開放事業をNPOクラブに委託し、有効的活用を実現するための行政とNPOクラブのそれぞれの課題と方策を示す。

## 4. 方法

### 4-1. 仮説

以上の議論を踏まえ、NPOクラブを対象にした調査から、指定管理者と学校体育施設開放事業の管理者を比較分析し、「2つの共有地のジレンマ状態」を解決するための方法を抽出するために2つの仮説を導出する。

仮説1:「行政とNPOクラブの間の共有地のジレンマ状態」の解決に関する仮説

行政が、執行権限の一部をNPOクラブに付与することで、NPOクラブは「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決が行いやすくなる。

仮説2:「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決に関する仮説

指定管理を担うNPOクラブにとって、NPOクラブに付与された管理権限に基づく執行だけで「利用者間の共有地のジレンマ状態」を解決することは難しい。NPOクラブが利用者の自律的な執行を促すというアプローチを併用することが「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決にとって有効である。

仮説3:「2つの共有地のジレンマ状態」の解決による学校体育施設開放事業の有効的活用の促進に関する仮説

行政が学校体育施設開放事業に関してNPOクラブに対し、執行権限の一部をなにかしらの制度的方法によって付与するといった施策を講じ、その上で、NPOクラブが「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決を行う努力をするならば、学校施設/学校体育施設の開放が促進され、学校施設/学校体育施設の有効的活用を実現できる可能性がある。

### 4-2. 研究手法

本論文では、国内の全てのNPOクラブへのアンケート調査の分析と特徴的なクラブのケーススタディを行う。

NPOクラブに対するアンケート調査は、2009年段階でNPO法人格を持つとされる288の総合型地域スポーツクラブの中で、2010年11月段階でNPO法人格を維持し、郵送先が特定できた280クラブを対象

として郵送法で調査票を配布した。回収率は 66% (185 クラブ)。本論文の分析で利用する選択式設問で欠損値の無い有効回答率は 64% (180 クラブ) である。調査は 2010 年 11 月に実施した。

市区町村に対するアンケート調査は、東北の被災 3 県 (福島、宮城、岩手) を除く 44 都道府県にある 1618 市区町村を対象として郵送法で調査票を配布した。回答率は 63.7% (1,031 市区町村)。有効回答率は 63.3% (1,025 市区町村) である。調査は 2011 年 10 月に実施した。

#### 4-3. 分析枠組み

仮説を検証するために、NPO クラブを対象にしたアンケート調査の結果に基づき NPO クラブを指定管理者であるか、学校体育施設開放事業の管理者であるかの 2 つの条件を基準に 4 タイプに分けて分析を行う。4 タイプに分ける理由は、調査結果で得られたデータに基づいて傾向や条件を抽出するにあたり、個々のケースを単位に分析を行うことより一般性の高い傾向や条件を抽出できると考えるためである。本研究が実施した調査に回答のあった 180 クラブを 4 タイプに分けたとき、各々のタイプのクラブ数は表 1 の通りになる。

表 1 NPO クラブのタイプ分け

		学校体育施設 開放事業の管理者	
		担っている	担っていない
指定 管理 者	担っている	タイプ1:17クラブ	タイプ2:50クラブ
	担っていない	タイプ3:21クラブ	タイプ4:92クラブ

### 5. 結果と考察

#### 5-1. 行政が考える学校体育施設開放事業における「利用者間の共有地のジレンマ状態」の実態とその解決主体

NPO クラブへのアンケート調査の結果を用いて指定管理と学校体育施設開放事業の管理者の比較を行い仮説を検証する前に、NPO クラブを始めたとした民間組織への委託が進んでいない学校体育施設開放事業の管理を NPO を始めたとした民間組織に委託することに関して、行政がどのような意向を持っているのか、国内の全市町村を対象にしたアンケート調査の結果を用いて説明する。

市区町村に対するアンケート調査で表 2 で示す通り「利用者間の共有地のジレンマ状態」の具体例を示した。

4 つの具体例の中で、いずれかの例が学校体育施設開放事業で該当すると回答した市区町村は 68.2% で

あった。「利用者間の共有地のジレンマ状態」が発表 表 2 「利用者間の共有地のジレンマ状態」の例

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利用が事実上制限される。
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。
③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。
④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。

生じた場合の解決主体として、市区町村は教育委員会 (78.4%) と並んで利用者 (45.8%) を選択するケースが多い。利用者の割合が高い理由は、「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決にあたっては利用者の自発的な協力が必要であると、市区町村が考えていることを示唆していると考えられる。

調査結果で、学校体育施設開放事業の主要な業務である利用調整や利用申請の受け付けは約 9 割の市区町村で教育委員会と学校関係者が担い、鍵の開け閉めは約 8 割の市区町村で利用者と管理指導員が担っている状況である。学校体育施設開放事業の管理 (利用調整や利用申請の受け付け等) を民間に委託している市区町村は 1 割にも満たない。

一方で、75.1% の市区町村が学校体育施設開放事業の「利用者間の共有地のジレンマ状態」を防ぐ体制が出来ていないと考えている。表 3 は、表 2 で例示した 4 つの「利用者間の共有地のジレンマ状態」の例の選択数ごとに、市区町村が「利用者間の共有地のジレンマ状態」を解決することが出来るのであれば、非営利組織/営利組織に学校体育施設開放事業の管理を委託したいと考えているかどうかについての複数選択の結果を示したものである。多くの例を選択している市区町村ほど、非営利組織、営利組織に委託しても良いと考える傾向にある。つまり、「利用者間の共有地のジレンマ状態」を抑えるだけの力をもった民間組織があれば、学校体育施設開放事業の管理における官民協働が促進される可能性があるということであり、NPO クラブで考えた場合、NPO クラブが「利用者間の共有地のジレンマ状態」を抑えることができれば「行政と NPO クラブの間の共有地のジレンマ状態」が解決する可能性があるということである。

表 3 共有地のジレンマ状態の例の選択数と、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	
	n	%	n	%
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%	

5-2 「行政と NPO クラブの間の共有地のジレンマ状態」の解決 仮説1の検証

表 4 は、各タイプの中で「利用者間の共有地のジレンマ状態」を認識している割合を示している。表 5 は、各タイプの中で「利用者間の共有地のジレンマ状態」を認識しているクラブの中で、それを解決するための対応をしようと考えている割合と、実際に解決に取り組んでいる割合を示している。表 6 は、表 5 はで対応しようと考えている NPO クラブが実際に解決に取り組んでいる割合を示している。

表 4 各タイプで「利用者間の共有地のジレンマ状態」の発生を知っている割合

		知っている割合	
		知っている	知らない
タイプ1 (n=17)	n	17	0
	%	88%	0.0%
タイプ2 (n=50)	n	32	18
	%	64.0%	36.0%
タイプ3 (n=21)	n	15	6
	%	71.4%	28.6%
タイプ4 (n=92)	n	49	43
	%	53.3%	46.7%

表 4、表 5、表 6 で示した 4 つの割合のタイプ間の差の傾向から次の事が指摘できるだろう。

第1に、指定管理者であるかどうかの影響を分析するために、学校体育施設開放事業の管理者である条件が比較の前提になるように、学校体育施設開放事業の管理者であるタイプ1とタイプ3、学校体育施設開放事業の管理者でないタイプ2とタイプ4を比較する（以下では「条件をコントロールする」と

記載する）と、指定管理者である NPO クラブの方がいずれの値も高い。つまり、指定管理者は「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決に取り組んでいる傾向がある。

表 5 各タイプで「利用者間の共有地のジレンマ状態」の発生を知っているクラブが、「利用者間の共有地のジレンマ状態」に対応している状況

		対応しようと考えている割合		実際に取り組んでいる割合	
		対応する	対応しない	取り組んでいる	取り組んでいない
タイプ1 (n=15)	n	15	0	15	0
	%	100%	0.0%	100%	0%
タイプ2 (n=32)	n	27	5	23	9
	%	84.4%	15.6%	71.9%	28.1%
タイプ3 (n=14)	n	13	1	12	2
	%	93.3%	6.7%	86.7%	13.3%
タイプ4 (n=49)	n	35	14	24	25
	%	71.4%	28.6%	49.0%	51.0%

表 6 「利用者間の共有地のジレンマ状態」に対応しようと考えている NPO クラブが、実際に解決に取り組んでいる割合

		対応しようと考えていて、実際に取り組んでいる割合	
		取り組んでいる	取り組んでいない
タイプ1 (n=15)	n	15	0
	%	100%	0.0%
タイプ2 (n=27)	n	21	6
	%	77.8%	22.2%
タイプ3 (n=13)	n	12	1
	%	92.3%	7.7%
タイプ4 (n=35)	n	23	12
	%	65.7%	34.3%

第2に、学校体育施設開放事業の管理者であるかどうかの影響を分析するために、指定管理者である条件をコントロールし、タイプ1とタイプ2、タイプ3とタイプ4のそれぞれを比較すると、学校体育施設開放事業の管理者である NPO クラブの方がいずれも値が高い。つまり、学校体育施設開放事業の利用調整の役割を担うことで、「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決に積極的に取り組んでいる傾向がある。

第3に、指定管理者であることと、学校体育施設開放事業の管理者であることの影響を分析するために、タイプ2とタイプ3を比較すると、タイプ3の値がいずれも高い。つまり、学校体育施設開放事

業の管理者は、執行権限によってフリーライダーを排除したり発生を抑制したりすることができない。そのため、利用者への働きかける、利用者間の交流や調整を促す、利用者との信頼関係を構築するといった取り組みを通じて、利用者の自律的な協力を積極的に促している傾向がある。NPO クラブのこうした取り組みは、「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決を促進するだけでなく、利用者間の相互信頼や互酬性の規範といったインフォーマルルールを醸成、強化することで、学校体育施設開放事業の運用に限らず、他の地域スポーツの活動にも良い影響を与える可能性があると考えられる。

なお、表3から表5の調査結果は、相関関係のみを示している因果関係は示していないために解釈には注意が必要である。実力のあるNPOクラブが、行政から指定管理者や学校体育施設開放事業の管理者に指名されているという状況が想定できるため、原因（施設の管理を担っているかどうか）と結果（「利用者間の共有地のジレンマ状態」への対応ができていないかどうか）が逆の関係にある可能性もある。

### 5-3. 「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決仮説2の検証

#### 5-3-1 権限による「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決のための執行コスト

指定管理者による執行だけで「利用者間の共有地のジレンマ状態」を解消することは難しい。ここでは、指定管理者が持つ権限の1つの利用許可権に焦点を当てる。

タイプ3のNPO法人新湊カモンスポーツクラブ（以下：新湊カモン）には、地域内の小中学校の学校体育施設開放事業の利用許可／調整を統括する行政の社会体育指導員が常勤スタッフとしてクラブ事務所に常駐している。新湊カモンが指定管理をする公共スポーツ施設で調整に漏れた利用団体には、社会体育指導員が学校体育施設開放事業の空き時間に回ってもらうように調整を行っている。クラブマネージャーも社会体育指導員がいるから「利用調整はうまくやれている」と指摘する。社会体育指導員は行政が人件費を負担している。新湊カモンによる利用調整権の行使によってクラブや行政に対して利用者からクレームが出るといった要素を低減するために、行政がコスト負担（社会体育指導員の配置）をしている例だといえるであろう。

指定管理者による執行が有効であるには、公平性を保ったり、不満に対応するための仕組みが必要であるし、ほとんどの場合、効果的なルール違反の防止にはインフォーマルな形での利用者による自律

的な執行を促進することが必要になる。金子ほか（2009）が指摘する通り「ソーシャルキャピタルが高いと、インフォーマルなルールに対しての自律的な遵守が自発的に行われる可能性が高まり、そのことによってフォーマルな問題解決の執行コストが少なく済み、結果として『満足度が高くコストが低い』という状況が生まれる」可能性がある。

#### 5-3-2 NPOクラブの利用者の自律的な執行の促進による「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決

指定管理を担うNPOクラブは「利用者間の共有地のジレンマ状態」の発生を抑制するためにどのような方法を意識しているのかについて検討する。

表7は、タイプ1、2、3の中で「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決に取り組んでいると回答したクラブが、解決の具体的な方法を自由記述で回答した内容において「NPOクラブによる執行」と「利用者の自律的な執行の促進」に該当する回答数を示したものである。

表7 NPOクラブが「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決に実際に取り組んでいる方法

	回答率 (※1)		NPOクラブ による執行	利用者の 自律的な執 行の促進	その他
タイプ1 (n=14)	82%	n	0	14	0
		%	0%	100%	0%
タイプ2 (n=23)	78%	n	4	22	2
		%	17%	92%	9%
タイプ3 (n=13)	81%	n	0	12	1
		%	0%	92%	8%

※1 回答率とは、利用者間の「共有地のジレンマ」状態の解決に取り組んでいると回答したクラブの中で、自由記述に回答した割合

表7のNPOクラブによる執行には、事前連絡無しでのキャンセルが続く団体を利用停止処分にする（1クラブ）、キャンセル料の徴収を徹底する（3クラブ）がある。NPOクラブによる執行を行うと回答したNPOクラブを含め、自由記述に回答のあった90%以上のNPOクラブが表7で例示するような利用者の自律的な執行の促進に取り組んでいると回答があった。指定管理者のNPOクラブも「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解消には、学校体育施設開放事業の管理者同様に利用者の自律的な執行の促進に意識的に取り組んでいることが推測される。

#### 5-4 「2つの共有地のジレンマ状態」の解決による学校体育施設開放事業の有効的活用の促進 仮説3

の検証

タイプ1のNPO法人高津総合型スポーツクラブSELF(以下:高津SELF)のケーススタディによって検証する。高津SELFの抽出理由は、①学校長や教育委員会の許可を受けて、学校体育施設開放事業の利用期間の延長や、従来使うことができなかった学校施設/学校体育施設の利用を実現している実態がある。さらに、②「利用者間の共有地のジレンマ状態」の解決を図っている実態がある。これら2つの事象の関係を分析することで仮説3の検証ができると考えたためである。

高津SELFは、神奈川県川崎市(人口1,420,329人)の高津区(人口216,347人)にある。川崎市は多摩川を挟んで東京に隣接した市である。SELFの活動エリアには川崎市都心へ続く東急田園都市線の急行電車が停まる駅がある。人口密度の高い地域である。高津SELFは会員数2,500人、1日当たりの活動会員数131人、種目数30、(指定管理者の管理委託料を除いた)収入額は約4,500万円、クラブの全活動に占める学校体育施設の利用割合は10割である。タイプ1で8割以上の活動を学校体育施設開放事業で行っているのは高津SELFだけであり、その状況でタイプ1の平均と同程度の会員数、1日あたりの活動会員数を抱えている。

高津SELFは2003年に発足し、同年、クラブの活動場所を確保することを1つの目的として、学校体育施設開放事業の管理業務を行う川崎市の学校体育施設有効活用事業を受託した。しかし、人口密集地域にある各小中学校の体育館の利用は飽和していた。当初、新しい活動が入る余地はほとんど無かった。そこで、過去3年間の利用データと各施設利用団体の活動状況を整理して利用団体に説明会を3回実施した。説明会では①利用人数にそった利用スペースの割り当て、②少人数の利用に対応するために利用スペースの細分化、③一部の利用団体の利用時間、利用曜日の移動といった方針を説明して既存利用団体の協力を求めた。結果、既存利用団体の利用を維持したまま高津SELFが提供するサービスの活動場所を生み出すことに成功した。実態調査や説明、説得を通じて「利用者間の共有地のジレンマ状態」を解決、ないし、緩和したと考えられよう。

川崎市では、学校体育施設開放事業の利用申請の窓口は各学校の学校体育施設開放事業運営委員会が担う。高津SELFが管理している学校体育施設開放事業の利用状況は飽和に近いが、新規利用者がきたら既存利用者と協議して活動スペースを確保できるように調整している。

高津SELFは2006年にNPO法人格を取得した。同年、学校体育施設有効活用事業での実績やそれで培

った地域でのネットワークなどを生かして、公共スポーツ施設の指定管理者と地域学校施設管理業務を受託した。地域学校施設管理業務とは、従来は校務員/用務員が担っていた仕事を行うものである。学校施設の教育環境維持業務、受付業務、安全管理業務、学校施設有効活用業務(学校体育施設開放事業)などの業務をNPOクラブやその他の民間組織に委託する新規的な事業である。地域学校施設管理業務によって、高津SELFには年間約2,900万円の管理委託費収入がある。

地域学校施設管理業務は施設の保守を業務内容に含む。そのため、高津SELFは体育施設以外の学校施設の利用について、市の教育委員会や学校との調整が行いやすくなった。高津SELFは教育委員会の許可のもとで高津中学校の多目的室や会議室、茶道室を利用しているが、高津SELF自身が保守を担っているため、保守に関しては学校へ負担をかけていない。また、教育委員会の許可のもとで中学校グラウンドにナイターを設置した。ナイター設備は地域からの寄贈品である。中学校グラウンドへのナイター設置によってクラブが優先的に利用できるグラウンドが毎日数時間単位で確保できることになり、小学生向けのサッカー教室などで教室数が増加し、会員数の増加に大きく貢献した。

学校での活動場所の確保が進んだため、クラブの活動場所は高津スポーツセンターの指定管理者になった2006年以降も学校施設である。指定管理者の権限で高津スポーツセンターにおける会員(地域住民)利用料の減免などで利用を促進することは可能である。しかし、それによって施設を使っていた会員以外の市民の利用が制限されることは良くないと判断したのである。活動場所の確保が進んだ結果、2006年に390名であった会員数が2010年には2,500名に増加した。なお、会費は安価に設定されているため会費収入は約1,000万円程度である。経営上こうした価格設定が可能な理由は、指定管理者や地域学校施設管理業務受託でクラブスタッフの雇用が確保できていることや、ボランティアスタッフやボランティアの指導者が多いことがあるだろう。

2003年から学校体育施設開放事業の管理を受託し、その中で「利用者間の共有地のジレンマ状態」を解決することで施設の有効的活用を実現した。それが指定管理者や地域学校施設管理業務といった行政との協働を促進する契機になった。さらに、学校施設の利用やナイター設置の許可という教育委員会の協力を引き出し、施設の有効的活用を促進している。高津SELFは、クラブの取り組みと行政の取り組みが好循環を生むことで、施設の有効的活用

が実現されている例であると考えられる。

## 6. まとめ

本論文では「共有地のジレンマ」と呼ばれるゲーム論の考え方とノースの新制度論の理論枠組みを援用し、行政から施設管理に関する執行権限の一部を付与されている指定管理者と付与されていない学校体育施設開放事業の管理者を比較分析することによって、学校体育施設開放事業の管理をNPOクラブに委託する際の課題に対する一定の解決方法を示唆した。

分析結果から、多くの市町村が学校体育施設開放事業において「利用者間の共有地のジレンマ状態」が起こっていることを認識しており、その解決にあたってNPOクラブを始めたとした非営利組織に管理の一部を委託しても良いと考えていることが分かった。その上で、総合型クラブによる学校体育施設開放事業における「2つの共有地のジレンマ状態」を解決するためには、①行政がNPOクラブに対して学校体育施設開放事業の管理における執行権限の一部を付与したり、学校体育施設開放事業の管理業務に関する役割を付与するなどの制度的な方策をとることが重要であること、②NPOクラブが学校体育施設開放事業の利用者の自律的な執行を促進することが重要であることを示した。そして、③行政が①を実現するべく積極的な方策を採用し、それに呼応してNPOクラブがフォーマルルールとインフォーマルルールの相乗効果を起こすべく適切に学校体育施設開放事業の管理をすることで、行政の取り組みとNPOクラブの取り組みの好循環が生まれ、その結果、「2つの共有地のジレンマ状態」が解決され、学校体育施設開放事業の有効的活用を実現できうことをケーススタディで示した。

今後の課題としては、NPOクラブ以外の総合型地域スポーツクラブを対象とした分析を行っていくことや、行政とNPOクラブの協働をいくつかの形態ごとに分析していくことがあるだろう。

## 参考文献

「新しい公共」推進会議 (2011) 政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告. <http://www5.cao.go.jp/npc/pdf/tyousakai-houkoku.pdf>  
ダグラス・C, ノース: 竹下公視訳 (1994) 制度・制度変化・経済成果. 晃洋書房.  
金子郁容・玉村雅敏・宮垣元編 (2009) コミュニティ科学. 勁草書房, p22.  
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.

文部科学省 (2010a) スポーツ立国戦略.  
文部科学省 (2010b) 平成 22 年度総合型地域スポーツクラブに関する実態調査結果概要.  
文部科学省 (2008a) 平成 20 年度 体育・スポーツ施設現況調査結果の概要.  
文部科学省 (2008b) 社会教育調査-平成 20 年度結果概要.  
文部科学省 (2005) 社会教育調査-平成 17 年度結果概要.  
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, 299-336.  
内閣府 (2010) 「新しい公共」宣言.  
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.  
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, p59-67.  
総務省 (2009) 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.  
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の検討-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 (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.  
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 (2010) 「我が国の体育・スポーツ施設-体育・スポーツ施設現況調査報告」を読む 我が国の体育・スポーツ施設の動向. スポーツファシリティーズ, 39(8): 29-35.

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。