

公共スポーツ施設の管理に関する研究

－指定管理者制度の導入に向けて－

天 野 和 彦⁽¹⁾

A Study of Management about Public Sports facilities
- For the introduction of a designation management system about public facilities -

K a z u h i k o A M A N O

Abstract

Community sports system stand at a significant turning point now. That is introduction of the system to designate management about public facilities.

But it anticipates difficulties in the introduction, because of the problem about the selection process and the employment issues.

The purpose of this study is to ascertain the issues in introduction process of this system by the awareness of an organization' s members.

The survey result showed as the following:

1. In some communities the system has figured very differently. Especially Pools and medium-scale gymnasiums are designated by private sector in urban areas.
2. By the introduction of system into public facilities contribute to the efficiency of sports administration. The local government still has to protect the equal access of facilities.
3. Extra-government organization is well-positioned to designate the systems. To pursue the efficiency in facilities are at the edge of theirs capabilities.

1)東亜大学サービス産業学部 〒751-8503 下関市一の宮学園町2-1

Faculty of service University of TOUA, 2-1 Ichinomiya-gakuencho, Simonoseki-City, 〒751-8503,Japan

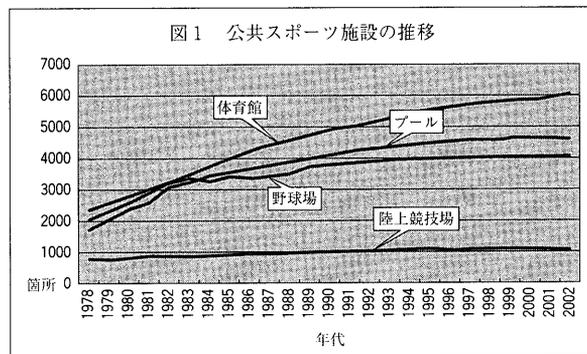
はじめに

わが国の公共スポーツ施設を取り巻く状況は大きな転換期にさしかかっている。翻ると、昭和38年に「公の施設」制度が成立し、昭和47年の保健体育審議会の答申¹によって施設整備基準のいわゆるシビルミニマムが示されたことにより地方自治体のスポーツ施設整備は飛躍的に進んだ。そして昭和58年には臨時行政調査会の答申をうけ、地方自治体の多くが公益法人を作り、スポーツ施設の管理運営を委託することとなった。さらに、平成3年には地方自治法が改正され「利用料金制度」が導入され、スポーツ施設を管理する公益法人にも効率性というノルマが課せられることになった。

このような流れのなかで、今回の地方自治法の改正による「指定管理者制度」の導入は、単なる公共スポーツ施設の管理運営方法の改革にとどまらず、地域スポーツの振興における官と民の役割分担を問い直す大変重要な局面であると捉えている。

公共スポーツ施設をとりまく状況

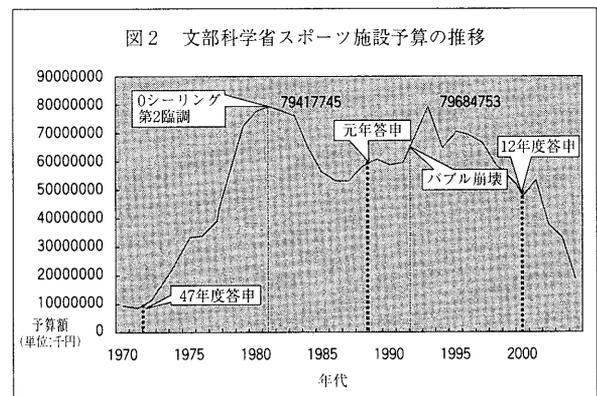
現在、地方自治体の所有する公共スポーツ施設^{訳註}は僅かながら増加を続けており（図1参照）、地方自治体の所有する公共スポーツ施設は、体育館が6084箇所、陸上競技場が1135箇所、野球場が4112箇所、プールが4653箇所ある。



これらは、人口一人当たりの面積になおすとそれぞれ、11.6cm、20.7cm、49.3cm、1.94cmとな

り、体育館は20年前の5.66cmからおよそ倍の数値となり、増加している。一方で、公共スポーツ施設に対して身近で利用できるよう施設数の増加を望む声^{注1}が常に高いことも事実である。

ところで、スポーツ施設予算は深刻な財政状況をうけ減額し続け、平成16年度予算は約25年前の水準にまで低下している⁴。スポーツを主管するとされる文部科学省の予算も、施設に絞って見るとスポーツ振興投票制度導入と同時に落ち込みが激しくなっている。例えば、平成16年度の学校体育施設を除く身近な体育施設に関する予算は僅か10億6000万円である。（図2参照）。一方で、スポーツ振興くじによる施設への補助は、くじの販売不振により減額されつづけており、平成16年度は発売当初の約10分の1である6億円と大幅な減額となっている。このように、文部科学省のスポーツ施設補助事業は財源問題を含め極めて深刻な状況にあるといえる。公共スポーツ施設の整備に関わる財政的な問題は、その設置主体である地方自治体にあると言える。しかし、地方財政が悪化する現状では、施設が不足していても財政的に施設整備を進めることが困難な自治体も多い。そこで、スポーツ行政を主管する官庁として、施設整備補助の役割を今一度見直さなければならないのではないかと考える。



さらに、地方自治体が所有する公共スポーツ施設の多くは、日常的な保全では対処できないほど老朽化が進んでいる。そしてそれらはさらに悪化し続け、10年後には施設全体の40%が築後30年と

訳註 以後本文における公共スポーツ施設とは、地方自治体が所有する公共スポーツ施設を指し、国立スポーツ施設は除くこととする

注1 文部科学省の体力・スポーツに関する世論調査では公共スポーツ施設についての要望についての回答は平成3年度から平成16年度調査まで項目別で常に第一位である

いう状況になると言われている⁵。本来ならば、スポーツ施設における瑕疵は自治体の社会的責任問題に発展しかねない重要なものであるが、現在の厳しい財政状況では施設の建て替えは困難である。また、従来のスポーツ行政には施設の減価償却という観念がなく、自治体によっては、これら保全に関する予算すら計上できないのが現状であり、近年になって修繕積立金制度を運用する自治体が散見されるが、それらも既存の老朽化している施設には適用できない。

確かに現在の地方財政状況は、国と地方の在り方が問われ、財源移譲など様々な変革の過渡期にある。しかし、地方も財政状況が厳しいことに何ら変わりはない。仮に財源の移譲が行われ、地方自治が振興しても、前述のような状況が続けば、一部合併による特例措置を除き、公共スポーツ施設にとっては普通財産に組み替えての売却や貸付、転用などによる廃止などの厳しい環境が続くことが予想される⁶。

指定管理者制度導入の背景

このような状況のなかで改正されたのが指定管理者制度である。指定管理者制度とは、いわゆる公の施設の管理について、これまでの公共団体、公共的団体および一定の出資法人に管理を委託していたのとは異なり、法人その他の団体であって当該自治体から指定を受けたものに管理を代行させる制度である。本制度は、大きく分けて3つの目的を持っていると言われている。それは、住民サービスの向上、行政の効率化、経済の活性化である。

この制度の背景には、我が国の行政改革の流れがある。古くは第二次臨調にまで遡る国と地方の在り方や財政支出削減は、第二次橋本内閣の行革委員会で民間活動との競合、市場原理の導入へと導かれ、いわゆる骨太の方針と行政改革大綱によって現在へと受け継がれてきている。

そして本制度は総合規制改革会議の答申を経て平成15年3月に、平成18年9月までの期限付き移行で閣議決定された。めまぐるしく移り変わる行政改革の中で地方自治体は現在も制度への対応に追われている。昨年度から主に財政構造改革、規

制改革からくる民間の活用、いわゆる公共スポーツ市場の開放については議論が深まっている本制度であるが、先行して制度を導入した地方自治体には危惧されたとおり指定の選定が不透明なものや、制度本来の趣旨から反するとおもわれる事例も少なくなく、期待される住民サービスの向上や、地域スポーツ振興への協働に結びつくかに注目が集まっている。

指定管理者制度導入の問題点

ここでは特に公共スポーツ施設への導入で問題とされているものをいくつか挙げてみたい。まず、従来の管理委託制度に較べ指定管理者制度は管理の代行であるため地方自治体と指定管理者が取引関係に立つわけではなく、契約行為にあたらないため請負に該当せず一般競争入札などの制度が利用されない^{7,8}。そのため、首長や議員と指定を受ける団体との癒着が問題となり、これらの影響力をどのようにすれば排除出来るかが争点となっている。また、地方自治体の多くはスポーツ施設の管理を出資法人に委託している場合が多く、事業の継続性や雇用の問題から、条例に選定対象を限定したり、公募としながらも評価基準を曖昧にしたり、募集期間を操作して既存の外郭団体を指定したりする可能性がある⁹。そこで、選定にあたってはできる限りの透明性を確保することが望ましい。例えば利害関係者の除外と外部有識者として選定委員会を構成し、中立性を確保したうえで審査をするなどである。また、評価基準も明確に規定し、選考の結果だけでなく過程も公表することが望ましいであろう。

つぎに、住民サービス後退の恐れについてである。指定を受けた民間事業者が営利追求のため合理化を推し進めた結果、効率性の低い事業が廃止されたり、本来安価で提供されるはずの公共施設においてスポーツ事業が利潤を上乗せして値上げされたりといった懸念は本制度の導入においてよく聞かれるところである。公共スポーツ施設が持つ公の施設としての性格、地方自治体や外郭管理団体の人的資源問題等もあるが、従来、公共スポーツ施設の管理運営には、エリアサービスつまり施設開放の面に重点が置かれていた。制度を導入

した場合、新規施設と既存の施設ではこれまでの利用状況をどう維持するかといった問題もあり差異が出てくるのは事実である。しかし、民間企業が指定管理者となった場合、利潤確保のため収益性の高いプログラムサービス、つまり運動の機会を与える教室などの事業を増やし、結果として一般利用者の平等な利用を排除する可能性がある。そこで、条例に既存の事業を存続することなど、一定の条項を明記することでスポーツサービスの享受に平等性を確保する責任が行政側にはあり¹⁰、民間事業者も公共事業の代行としての責務を認識する必要がある¹¹。

また使用料や利用料金については、実際に施設や事業の性格によって公共性の判断が異なり、特にスポーツ施設の価格設定に関しては必ずしも安価であることが望ましいとは言えない場合も考えられる。しかし地方自治体によっては更に低料金化を望む発想があることも事実であり^{12,13}、スポーツ事業の優先度や住民の選好、財政状況や事業の外部性、代替性などをもとにいまいちど基準を見直す必要があると考える。

研究の目的と方法

指定管理者制度は、地方自治体や民間事業者、住民が協働で創りあげるシステムとして地域スポーツの発展に貢献する可能性を持ち、体育・スポーツ経営学にとっても新たな課題となっている。しかし、本制度をめぐっては関連する組織や施設形態、地域特性によって様々な問題も予想される。そこで、本研究では地方自治体や民間事業者などの取り組みから、制度の導入過程における問題を明らかにすることを目的とする。制度の導入、特に導入過程に関しては、関連組織の外部から具体的に明らかにすることは調査対象者の特性も鑑みると困難である。地方自治体であれば守秘義務もあり、公募審査や議会の情報も管理されている。また、民間事業者も、指定を受けた事例は、企業にとって情動的価値が高いため、自ら公表することはない。したがって定量的な調査からは実態の把握が困難であると判断した。

そこで、本研究では、地方自治法の改定や指定管理者制度導入によって生ずる問題を、地方自治体、

民間事業者、出資法人といった制度に関連する組織成員の意識から明らかにすること目的とした。当事者の制度に関する主観的意識を明らかにするため、組織成員へ自由度の高い半構造化インタビュー調査を行った。調査期間は、平成16年8月から9月と平成17年1月から2月の二度にわたって調査を行い、成員の意識変化などの時系列的分析も試みた。調査対象の選定については、地方自治体に関しては、制度導入時期であったため、都市の行政改革が進んでいると見られる2市町村と2都道府県の行政改革部門及び担当部局職員の計8名を対象とした。また、民間事業者は制度導入した施設及び業務委託をしている施設の管理職2名を対象に行った。最後に、出資法人は、法人のスポーツ専門固定職員2名を対象とした。また、組織や制度に関する文献研究も併せておこなった。

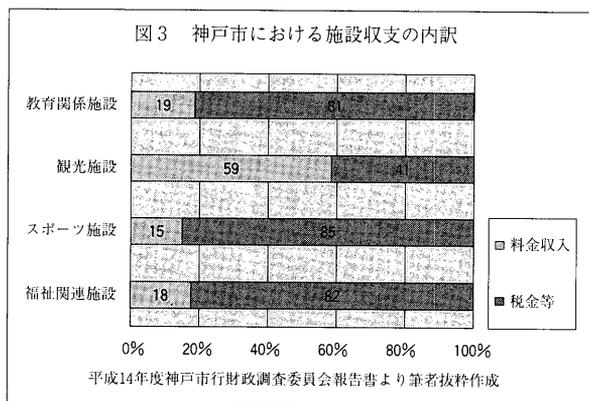
結果と考察

1) 指定管理者制度と利用料金制度

公共スポーツ施設の利用者負担をめぐる問題は予てから議論があり¹⁴、民間との競合による使用料設定の指摘もあった¹⁵。

経常収支比率や公債費負担の増加、地方債の発行による割合の増加、税収構造の変化などから地方財政の硬直化は進むばかりである。財政の構造的な改革が急務である地方自治体にとってスポーツ施設事業の公共性を改めて見直す時期にさしかかっている。例えば横浜市では、施設単体の収支を算出したところ使用料などの一般会計収入は赤字が多く、スポーツ教室等を含む自主事業などの特別会計で生じた黒字で補填していた¹⁶。公共スポーツ施設の管理運営には相当な費用が必要で、それらを充当するためにはあまりにも使用料等が収入に占める割合が低いため、自治体の財政は圧迫されている(図3参照)。そこで、受益と負担に関する公平性の見地などからもスポーツ施設の使用料は検討の余地があるといえる。しかし、行政には、租税で設置された公の施設である公共スポーツ施設は、特定の受益者を対象としたものではなく全住民を対象にしたいわば反対給付的性格を持つものとの考えが根強いといえる。

指定管理者制度の導入によって期待される効果



のひとつとして効率化の要請がある。そして、公共施設の収支均衡是正に対して、利用料金制度がこれらの役割を果たすべきであろう。しかし、調査においても自治体担当部局には使用料はできるだけ安価であることが望ましいという観念が払拭できずにいるのが現状であった。たとえ指定管理者制度を導入しても、施設の使用料ならば自治体の条例の示す範囲、利用料金ならば地方自治体の承認を得て策定しなければならない。そして、これらの改定にあたっては、住民ひいては議会の反発が予想され改定が容易には行われぬのが実情である。したがって多くの自治体職員が使用料改定については否定的な見解をしていた。

指定管理者制度の導入にあたっては、地域と施設の規模や種類に応じて管理運営方法は様々である。しかし、いずれにしても住民に、スポーツ施設の財政・管理状況を情報公開し、改めて租税負担の割合について住民の合意が得られる設定を行い、それらを理解してもらう努力が自治体当局には必要である^{注3}と考える。

2) 民間事業者と指定管理者制度

前述のように、地方自治体の裁量で利用料金を上げることができない場合、民間事業者は付加的なサービスで収益を上げることを考えるであろう。確かに、既存の公共スポーツ施設において収益を上げている部分は自主事業を除くと駐車場や飲料¹⁷などの自動販売機などの付帯設備によるものであり、これらが民間によってより効率的な運営

が行われることは想像に難くない。しかし、設計段階から参入するPFI方式ではなく、既存の施設を管理委託する場合、公共スポーツ施設の環境で収益を上げることのできる割合にも限度がある。

収入と費用の差が大幅に変えられない場合、支出を合理化することになるが、利用者に満足な水準を維持しつつ固定経費を削減することは民間事業者といえどもかなり困難である。例えば、公共の体育館などはスポーツ振興だけでなく、広域の避難場所に指定されている場合が多く、物件には耐震性や耐用年数の高さが必要となってくる。今回の調査でも、指定を受けた民間事業者が、自治体の指示で採算が取れない備品等を施設の多くの箇所で納入しており、収支の均衡を図るのが難しいという印象をもっていた。

人件費に関しては、公務員やそれに準ずる給与水準を支払わなければならない財団に比べて大幅な削減が可能な領域ではある。しかし、民間では雇用形態として終身雇用ではない契約形態を当然考えている。事業者の質、つまり従業員への教育水準が低い場合はかえってサービスの低下をもたらす恐れがあり、さらに社会全体としてみると雇用の不安定化をすすめかねない懸念もある。

また、これまで公共スポーツ施設で行われてきた事業は、公の施設からくる住民の平等利用を念頭とした施設開放中心の事業や、特に競技分野で高度且つ専門的知識が必要なもの、弱者保護の観点から民間では需要のない分野までかなり幅広くスポーツ事業が行われてきた。そのため、民間事業者にすべての事業を引き継ぐことは当然困難が予想される。事業内容についても、収益を考えれば単位面積当たりの収益率の高い種目、教室を中心にした事業形態を組み入れなければならず、これらは必ずしも期待される住民サービスの向上とは結びつかない。しかし、地方自治体による事業に関する制限が多すぎると、収益が見込めず民間事業者自体が参入してこない可能性がある。民間事業者にどの程度まで自由度を持たせるかは重要な問題であり、補助して残すべき事業を明確にす

注2 これらの考えには地方財政法二三条の四が根拠法となっている

注3 例えば、自治体財政全体を見れば神戸市の財政事情などが参考となる

<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/09/071/zaiseijijou/15zaiseijijou.pdf>、また、スポーツ施設についてなら芽室町の財政事情 <http://www.memuro.net/hakusyoyou/2002/PDF/p11.pdf> などが参考となる

る必要が自治体にはある。

このように民間事業者にとっては、制度改定当初の情報よりも制約の多い事業形態での参入が予想される。にもかかわらず、都市部を中心に指定管理者制度への関心は高く、収益の上がる見込みが低い施設にもスケールメリットや公共事業への実績を重視して参入している事例が多く見られた。特に中規模の体育施設や温水プールには応募が集中しており、施設の立地等が民間事業者にとっていかに好条件であるかを示しているとも言える。また都市部の公共スポーツ施設にとっては、複数の施設で資源を循環できる利点や、事業継続性への不安などに起因する社会的信頼の要請などから、指定を受けるには事業規模の大きな民間事業者が優位であることが判明した。

また、今回の調査した民間事業者なかには、地方自治体が3割で民間事業者が7割という共同出資形式による第三セクター方式で指定を受けた事例があった。独立採算制を採用しているため、行政裁量の幅が狭く収益を上げるのが困難であるという指摘がされていた。これは、収益が見込める付帯設備を含む施設全般の経営管理に関して、行政と民間事業者との間ではかなりの差異があることを示していた。一方で、共同出資をすることで、これまでよりも行政との連携が速やかに行えるといった利点も聞かれた。また、指定を受けた事業者は既に業務委託を行っていた事例が多く、行政が把握していた民間事業者への施設利用者印象は、移行後も概ね好評であった。

3) 行政組織と指定管理者制度

地方自治体におけるスポーツ振興に携わる行政は、これまで主に教育委員会の体育・スポーツ振興部局が主管して行ってきた。その事業内容は、施設の運営、教室の開催、クラブや団体の育成、大会の運営、表彰など多岐にわたっている。

組織の形態としては、主に地方に多く見受けられる保有施設数も少ない自治体のように、主要スポーツ施設内に事務部局を設け、施設の管理係と指導や団体に関する係が統合されている例もあれば、都市部のように複数の施設を保有するが、管理運営に関する業務は外郭団体に委託し、それ以外の業務を本庁の市庁部局で執行している例もあ

る。さらに、スポーツ施設を統合して管理している自治体もあれば、公園関連や保健衛生関連などの部局も含めそれぞれ管理運営している自治体もあり、スポーツ行政における自治体の取り組みは組織構造を含め極めて多様性があり¹⁸、したがって本制度の適用も非常に多岐にわたる。

財政健全化のため地方自治体では行政改革が進められ、各部局において事務事業の見直しが計られている。スポーツ行政においても評価手法をめぐり問題点はあるが¹⁹、具体的数値目標を掲げている自治体も少なくない。本制度はこれらの流れをよりいっそう推し進めるものであり、スポーツ行政の効率的な実現に寄与するものといえる。残念ながら、住民調査などからはスポーツを含む教育への政策優先度は福祉や環境に較べ高くないのが現状ではある。しかし、本制度導入においては、スポーツ行政におけるいわゆる公共性がどの程度担保されるのか、地域住民の身近なスポーツ事業については特に注視しなければならない。行政は、スポーツ行政において効率性の求められる事業と公共性を重視する事業の選別を住民に理解できる基準で示さなければならない。評価制度において過度に効率性を重視すればさらなる民業圧迫の懸念もあることにも留意しなければならない。

制度の導入の際に、理念的には選定にあたって公募による方式の採用が望ましいとされているが、法律に規定がないため公募を実施しない自治体も少なくない。また、前述のように条文に項目を盛り込んだり、選定を公表してはいるものの、選定委員会の構成や評価基準の公表などが明らかでなかったりと、先事例には未だ十分な透明性が確保されているとは言えない。調査からも、選定委員に外郭団体OBや自治体組織の職員を入れていた事例もあり、職員も議会对応を懸念していた。このように、例え公募を採用したとしても、現状ではあまり透明性は確保されていなかった²¹。さらに、指定にあたっては議会の議決が必要なことから、政治的影響力が強く働く可能性もあり、新たな癒着の温床ともなりかねないのも事実であった。

先行して制度を導入した自治体の中には、スポーツ施設の事例ではないが、地方には闊達な自由競争の原理は機能しにくいなどの判断から、自治

体の外郭団体に指定を行うことを目的とし、選定方法に公募を明文化せず、条例に例外規定を盛り込んだ自治体もあり、制度の趣旨は自治体によって受け止め方は様々であることを示していた。さらに、自治体内でも各担当部局によって制度のとらえ方には差異があった。当然のように行革担当部局は制度の推進を図るが、担当部局の本音は関連外郭団体の制度適用の可否に比重があった。また、仮に制度を導入したとしても、制度の細部をめぐって食い違いがあり、例えばスポーツ施設の優先利用枠や使用料減免の措置をめぐっては、行財政部局と担当部局との間で理念と実践の摺り合わせが必要となってくるであろう。

4) 出資法人と指定管理者制度

いわゆる第三セクターは、我が国の高度経済成長に翳りが見えはじめた中曽根内閣時代において、前述の答申と1986年のいわゆる民活法の施行により飛躍的に数を増やした。第三セクターとは地方公共団体が出資・出捐する民法法人及び商法法人を指し、行政の公共性と公益性、民間事業者の収益性や効率性を兼ね備え地域振興を期待された事業体である。しかし、過度の初期投資や官民の役割分担の不明確さ、経営能力不足などによって破綻し、社会問題となっている団体もあり、簡素で効率的な地方行政の体制確立に向けて全国的に見直しが課題となっている。

現在、スポーツ施設管理を含む教育・文化に関する第三セクターは全国におよそ1100法人ある。それらのほとんどが民法上の財団法人であり、経営状況は比較的安定し、約6割が財産を増加させている。自治省の通知等を受けて、地方自治法の改定以前から既に自治体による運営指導や整理合理化の取り組みが行われてきた。今回調査を行ったスポーツ関連団体も、自治体からの内部監査、さらには外部監査も受けるなど厳しい現状が続いている。また、スポーツ関係だった団体も整理され、教育全般の団体に組み入れられていた。主に行われたのは人員の削減による効率化であり、特に外向職員が大幅に削減され、半数となっていた団体もみられた。これには施設や団体としての効率化は高まったが、地方自治体としての効率化には疑問が残るため定数削減などより一層の改善が必要

であろう。また、それらの団体においては、組織成員の施設管理に関する効率化への意識は高まっていた。スポーツ事業の教育的な価値に対して効率性の追求を一部疑問視する意見もあったが、概ね全ての団体において経営努力への姿勢が見受けられた。

制度の導入によって指定が外れたときに雇用保障協定を結んでいない場合は雇用問題に発展する危険性もあり、団体の存在そのものに疑問を投げかける声も内部にはある。しかし、これらの団体の大半は自治体自らが設立し、職員の派遣や財政補助を含めて運営に大きな比重を占めてきたのは事実である。さらに、多くの団体は施設の管理委託にあたって、自治体とスポーツ関連団体との事業調整を行っており、これらの積み重ねは民間事業者が指定されて直ちに行える性質のものではない。したがって制度の選考ではかなりの優位性を持っており、これまでの指定事例をみても、多くは既存の団体が指定を受けている。公募や募集の方法、情報の提供を含め、かなり財団でも周到に準備を行っていた。ただし、新規施設や行政改革を断行する事例、さらには特に都市部において主に再委託を行ってきた施設などでは民間事業者や連合体による効率的な管理方法を採用する事例も見受けられた。また、今回指定を受けた団体にとっても、今回の指定でも優位性が保障されるわけではなく、さらなるスポーツサービスの向上と効率化が求められることとなっている。

5) 地域のスポーツクラブと指定管理者制度

いわゆる地域のコミュニティスポーツクラブにとってもNPO法人化して指定管理者制度を受けることは理論的には可能である。そのため、住民参加型行政として小規模なスポーツ施設や公園などにその役割を期待されている。したがって、地域のスポーツクラブにとっては、これまでよりも地域に貢献するという使命が求められている。

しかし、自らのスポーツ活動を主たる目的として組織された団体に、他団体との調整などの業務を過度に押しつけるのは困難な面もあり、あくまでも自発的な制度への参加が望ましい。また、地域住民との協働を醸成するには何よりも自治体の地域スポーツへの理解が重要となってくる。今回

の調査からは、地域スポーツクラブに指定管理者制度を導入した事例は少なく、行政の補完的な役割を持ったクラブなどが施設確保や収益事業を目的に行う場合が散見されたが、制度本来の趣旨をいかしているとは言い難いと考ええる。

まとめ

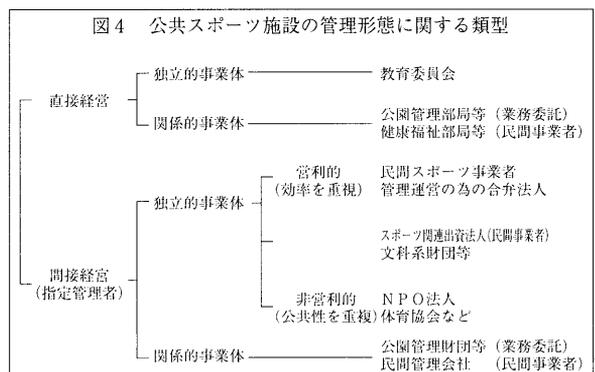
これまで、公共スポーツ施設の管理運営は、地域住民の関心が十分であったとは言えない状況であった。しかし、自治体の財政状況は逼迫し、公共事業に対して住民の注意を喚起せざるをえない結果となっている。必然的に公共スポーツ施設も見直しの対象となり、施設の廃止や民間移譲の対象となっているのが現状である。このような状況の中で制定された指定管理者制度は、公共スポーツ施設の管理運営に、いままでスポーツ行政の組織体質からは十分に発揮されなかった効率性をなかば強制的に求めるべく改正されたものといえる。多くの地方自治体が既存のスポーツ事業を行政評価し、財政状況に即した事業へと見直すきっかけとなるであろう。つまり、長期的にはその地域の住民が支えあうスポーツ施設環境づくりに寄与する結果となる。これは、住民にとって公平なスポーツへの負担による健全な地域スポーツ行政の実現や、スポーツ組織例えば体育協会などの自立による地域に即したスポーツ事業振興の促進、さらには民間事業者と自治体の協働によるスポーツサービスの提供など、新たな地域スポーツ振興システムの発展に寄与する結果となるであろう。したがって、教育委員会が主管となって取り組んできた地域スポーツ行政にとっても大きな転換となる。

しかし、今回の調査からは、制度が移行期にあるため、地方自治体によって取り組みには差異が見受けられた。特に平成16年8月度の調査時点では、制度そのものに対する理解が行政組織においても充分とはいえない状況であり、平成17年1月の時点においても先行事例の検討や、自治体内部で取り組みを調整していた。したがって、行政改革を担当する部局とスポーツ施設を管理する担当部局間では、制度の捉え方が異なり、行政組織内でも調整がされていた。また、都市部と地方とで

は施設を取り巻く環境が異なり、結果として制度の導入方法にも差異が生じていた。これらの差異が、今後住民や利用者にとどのような影響を及ぼすのかは注意深く見守る必要があると考える。

また民間事業者では、特に大規模事業者は制度に対しての取り組みが早く、多くの情報を持っているため参入に優位な体制を作っており、地域の民間事業者が指定を受けた事例は少なかった。このように、制度を機に業界の淘汰やさらなる民業圧迫の可能性が見受けられた。また、指定を受ける団体が民間事業者であれ、出資法人であれ、スポーツ行政に対する効率性の要請が過度に強調されると、本来の目的であるスポーツサービスの向上とは結びつかない現象が生じる恐れがあったことも事実である。

全体像の把握は現状では困難だが、八代ら²⁹の「公共スポーツ施設の経営形態の類型の図」を視座に本制度導入によって変化する公共スポーツ施設の経営形態を体系的に捉えてみたいと思う（図4参照）。直接経営を行う施設は、およそ全体の半数あり³⁰、地方に多くこの傾向が見受けられる。スポーツ施設については、関係的事業体は従来からも事業委託をしている例が多く、間接経営として出資法人か民間事業者を指定する選択をせまられている。独立的事業体の場合、都市部では民間事業者や連合体での指定も見られ、地方ではスポーツ関連や文化系の出資法人が指定を受ける事例が多い。また、県などの施設では体育協会が指定を受けた事例もあった。独立事業者が指定を受けた場合、一概に効率性と公共性の判断で指定が左右されるのではなく、多くの場合は、それらを総合的に判断している。また、自治体においてそれらの総合性の判断基準も異なるため、施設における指定の特徴は現時点では明らかにはならなかった。



また、現在では、地方自治体において合併特例法を念頭に市町村合併が行われている。市町村合併では、地方交付税の見直しや社会資本整備などの地方負担がなされる一方で、合併による補助金の給付や特例債の発行が行われている。しかし、これらを契機に、自治体の財政状況にはそぐわない公共スポーツ施設が各地で設置される危険性がある。しかし、これからのスポーツ行政には、はじめに施設ありきの事業の進め方ではなく、住民の需要から施設を作るサイクルへの転換が求められている。つまり、現行の「理念からより良いスポーツ施設をつくる」というプロダクトアウトではなく、「住民が望むスポーツ施設をつくる」というマーケットインの体制へ移行していくことが大切なのではないかと考える。

さいごに、さまざまな改革が期待される本制度だが、自治体の取り組みは端を発したばかりであり、制度への取り組みと移行をこれからも引き続き注視しつつしていきたいと考えている。今回の調査では、制度の導入過程にある自治体が殆どであったため、制度目的のひとつである住民サービスの向上については、調査が充分に行い得なかった。また、調査対象の民間事業者には、施設管理責任者を対象としたため、制度の施設に与える影響は把握できたが、その取り組みは十分に明らかにはできなかった。今後の研究では公的部門の営業担当職員への面接調査も行い、それらを補っていきたいと考える。

引用・参考文献

- 1 保健体育審議会/体育・スポーツの普及振興に関する基本的方策について/昭和47年12月20日
- 2 公共施設状況調/地方財政調査研究会議/平成15年現在
- 3 関 春南/戦後日本のスポーツ政策—その構造と展開—/p405/1997/大修館書店
- 4 文部科学省/体力づくり予算(案)調/昭和47年から参照
- 5 星 治/施設の劣化を放置すると安全性と信頼性を失う/月刊体育施設32(5)/2003/p58
- 6 鈴木滉二郎/許されない一般行政事務の評価手法当てはめ/地方行政9633/時事通信社/p3/2004
- 7 梅木 崇/地方自治法の改正と「公の施設」/駒澤大学法学論集44/pp47-51/2003
- 8 三野 靖/指定管理者制度と自治体の責任/P44/自治総研30(10)/2004

- 9 鎌形太郎/指定管理者制度導入の動向と公募&提案のポイント/月刊体育施設33(14)/体育施設出版/p44/2004
- 10 例えば浜北市/「単なる経費削減」以上の成果を求める/地方行政/p3/2004
- 11 原田宗彦/公共スポーツ施設におけるマネジメントの必要性/月刊体育施設33(14)/体育施設出版/p32/2004
- 12 藤田幸司/鯖江市福祉複合施設整備等PFI事業と指定管理者制度の導入/月刊自治フォーラム539/自治研修協会/p28/2004
- 13 浜北市/新設プールに単独の条例制定をして民間企業を指定/月刊体育施設34(2)/体育施設出版/p51/2005
- 14 八代勉など/公共スポーツサービスにおける費用負担意識の分析/体育経営学研究第2巻1号/pp43-51/1985
- 15 天野和彦など/テニスコートにおける使用料の研究/テニスの科学vol7/pp58-62/1999
- 16 例えば公の施設の管理運営/横浜市監査委員会公表第5号/pp112-117
- 17 横浜市包括外部監査人/スポーツセンターと民間の競争/平成15年度包括外部監査/p113/2004
- 18 清水紀宏/体育・スポーツ経営事象の組織間格差に関する研究(1)/日本体育学会第55回大会号/p354/2004
- 19 野田邦明/地域のあり方にまでさかのぼって検討を/地方行政9663/時事通信社/p3/2004
- 20 前掲書19/p3/2004
- 21 市川嘉一他/進むか公共施設運営の民間開放/日経グローバルNo20/p12-13/2005
- 22 竹林昌秀/指定管理者による公の施設の管理運営の制度設計(上)/地方財務十二月号/p132/2003
- 23 民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法/旧郵政省、通商産業省、運輸省、建設省、農林水産省、厚生省など六省(現行五省)による時限立法の共管法
- 24 自治省通知「第三セクターの指針」/自治省/自治政第45号/1999
- 25 総務省/第三セクターの状況に関する調査/2001
- 26 前掲書24
- 27 大竹弘和/スポーツ政策における指定管理者の意義づけ/Training journal/p56/2004
- 28 公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査/総務省/2004
- 29 公共スポーツ施設の経営形態に関する研究/八代 勉など/筑波大学体育科学系紀要9/p57/1986
- 30 前掲書21/p9-14/2005