総合型地域スポーツクラブ経営の 持続可能性に関する研究

-指定管理者制度との関連から-

黒川 祐光

序 章 問題意識

第1章 総合型地域スポーツクラブの概要

第2章 総合型地域スポーツクラブと指定管理者制度

第3章 三重県の総合型地域スポーツクラブの取り組み事例

第1節 あのうスポーツクラブの事例

第2節 自立した総合型地域スポーツクラブ

- 元気アップこものスポーツクラブの事例 -

第3節 考察

終 章 おわりに

序章 問題意識

近年、わが国では人口減少、超高齢化社会に突入し、それに伴いコミュニティの希薄化や医療費の増大等の課題が生じている。こうしたなか、まちづくりの分野において、住民の交流促進や健康促進等の効果をもつスポーツが注目されているが、「学校」と「企業」によって支えられてきた日本のスポーツ環境に地域が加わることになった。地域では老若男女、職業、趣味、考え方など様々な人々が暮らしている。様々な人々が交流できるのがスポーツの魅力であり、地域の活力は生まれてくる。文部科学省はスポーツ振興基本計画(2000)においてスポーツを通じて住民が交流を深めていくことは、住民相互の新たな連携を促進するとともに、住民が一つの目標に向い共に努力し、達成感を味わうことや地域に誇りと愛着を感じることにより、地域の一体感や活力が醸成され、人間関係の希薄化などの問題を抱えている地域社会の再生にもつながるなどとして、2010年までに全国各市町村において少なくともひとつは総合型地域スポーツクラブ(以下「総合型クラブ」と表記)を育成という目標を掲げ、2016年7月現在、全国1,741市区町村中、創設準備中の197クラブも含めると1,407の市区町村で総合型クラブが創設され、計3,582の総合型クラブが育成されている¹⁾。しかしながら、総合型クラブを設立したものの、行政と住民との間に生じている温度差や経営体(ヒト・モノ・カネ・情報)の問題で廃止となったクラブが235(統合含む)²⁾もあることを見逃してはならない。このように日本のスポーツ振興の核として推進されている総

合型クラブだが未だ発展途上だと言える。

総合型クラブとは地域住民が主体となって運営するスポーツクラブのことで、公共スポーツ施設の管理主体として期待されているが、主財源に乏しく現状では厳しい状況である。山口 (2006) は、総合型クラブの阻害要因として、「指導者・スタッフの確保」、「スポーツ団体との連携・協力」、「受益者負担意識」、「補助金頼りの助成金の脆弱さ」、「自主財源率の低さ」などをあげているが、わが国のスポーツの発展経緯からスポーツサービスは無料又は廉価で行政から提供されるものであるという意識を持っている人が多く、総合型クラブが会員である地域住民の会費や自主事業により維持・運営されるものであるという基本意識が不足している。

今後の総合型クラブの展開は、2011年のスポーツ基本法の制定を受けて、新たに策定されたスポーツ基本計画(2012)において³⁾、「国は総合型クラブを含む地域スポーツクラブの財源拡充のため(中略)公共の施設の指定管理者となることによりその収入を運営財源にするための取組等の優良事例を収集・検討し、地方公共団体や各地域スポーツクラブに対して普及・啓発を図る」と記述された。このように、総合型クラブが公共スポーツ施設の管理主体となることが期待されているが、筆者が行った三重県総合型クラブ質問紙調査⁴⁾において、指定管理者への公募については、70%のクラブが、「今後も公募は考えていない」と回答しており、総合型クラブが指定管理者制度導入に積極的でないことから、総合型クラブと指定管理者制度の関係性が強調されてないことが考えられる。

本稿の執筆は、主財源が乏しい総合型クラブにあって、活動拠点、指定管理料、利用料金収入が確保され、財源拡充が可能になるにもかかわらず、全国において総合型クラブの指定管理者は6%にも満たず、三重県においては、70%のクラブが指定管理者制度の導入を考えていないという現状が契機となっている。「クラブの属する自治体に指定管理者制度が導入されていない」、「指定期間の問題」、「雇用に対する不安」など様々な障壁があげられているが、これが各総合型クラブの抱えている課題とも考えられる。国は総合型クラブと指定管理者制度の関係性を強調することで、総合型クラブの基盤を確立させようとしているが、クラブの現状は、その流れと逆行していると言っても過言ではない。今後の総合型クラブは助成金に頼らない自立運営に焦点が絞られており、必然的に事業性重視のクラブ運営が求められているが、それについていけない総合型クラブが多くあることを見逃してはならない。また、総合型クラブ育成事業の展開は、住民追従型であった従来の行政主導から脱却し、住民主導のスポーツによるコミュニティ形成といった行政と住民の関係を構築しようとする社会的営みを創出する契機になったものの、地域スポーツの状況は、行政主導から住民主導への方向転換を遂げるには至っていない。

本稿の課題は、総合型クラブの現状と指定管理者制度の関係性についての基礎的資料を提供することである。具体的には、筆者の勤務先で、指定管理者である総合型クラブと指定管理者制度を導入していない自治体にもかかわらず、成果をあげている総合型クラブの実態を明らかにすることで、総合型クラブ経営の持続可能なあり方について明らかにしたい。

-2 -

第1章 総合型地域スポーツクラブの概要

総合型クラブとは地域住民が主体となって運営するスポーツクラブのことで、複数の種目が用意されていて、子どもから高齢者まで、初心者からトップレベルの競技者まで、それぞれの年齢・興味・関心・技術レベルに応じてスポーツをする環境を有していることが望まれる。スポーツの得意・不得意、性差や年齢などにかかわりなく、地域の誰もが、継続的にスポーツに親しむことが可能な環境づくりを目指し、種目を超えた協同の体系(多種目)、世代を超えた人的交流(多世代)、スポーツ参加目的の多様性(多志向)をもたらす。また、スポーツは万人の文化であり、国民一人一人が豊かな生活を営むため老若男女、障がい者を問わず、生きがいづくり、健康づくり、青少年の健全育成、コミュニティづくりのために必要である。加えて、2006年のスポーツ振興基本計画の見直しにより、総合型クラブにおける指定管理者制度の導入も注目されている。

図表1は、2016年7月1日現在での総合型クラブの育成状況等を表したものである。

図表 1 総合型地域スポーツクラブ育成状況等について

都道府県	① 創設済み クラブ数	② 法人格取得 クラブ数	法人格 取得割合 (②÷①)	③ 指定管理者	指定管理者 クラブ割合 (③÷①)
北海道	145	34	23.4%	5	3.4%
青森	34	4	11.7%	2	5.9%
岩手	56	19	33.9%	7	12.5%
宮城	46	18	39.1%	12	26.1%
秋田	72	15	20.8%	6	8.3%
山形	63	15	23.8%	5	7.9%
福島	87	32	36.8%	12	13.8%
茨城	50	18	36.0%	2	4.0%
栃木	56	9	16.1%	0	0%
群馬	44	16	36.4%	0	0%
埼玉	93	56	60.2%	2	2.2%
千葉	77	18	23.4%	2	2.6%
東京	130	41	31.5%	2	1.5%
神奈川	86	55	64.0%	2	2.3%
新潟	47	22	46.8%	11	23.4%
富山	62	34	54.8%	14	22.6%
石川	36	23	63.9%	9	25.0%
福井	26	5	19.2%	2	7.7%
山梨	30	10	33.3%	1	3.3%
長野	68	19	27.9%	2	2.9%
岐阜	68	25	36.8%	9	13.2%
静岡	62	21	33.9%	1	1.6%
愛知	137	22	16.1%	10	7.3%
三重	64	20	31.3%	7	10.9%
滋賀	55	17	30.9%	8	14.5%
京都	56	4	7.1%	0	0%

-3- 61

大阪	62	21	33.9%	1	1.6%
兵庫	783	2	0.3%	2	0.3%
奈良	46	15	32.6%	4	8.7%
和歌山	39	16	41.0%	4	10.3%
鳥取	25	9	36.0%	2	8.0%
島根	34	8	23.5%	3	8.8%
岡山	42	8	19.0%	3	7.1%
広島	37	10	27.0%	4	10.8%
山口	48	7	14.6%	4	8.3%
徳島	34	8	23.5%	2	5.9%
香川	26	5	19.2%	0	0%
愛媛	41	5	12.2%	1	2.4%
高知	31	10	32.3%	7	22.6%
福岡	79	19	24.1%	1	1.3%
佐賀	28	4	14.3%	1	3.6%
長崎	36	6	16.7%	3	8.3%
熊本	68	12	17.6%	7	10.3%
大分	42	13	31.0%	3	7.1%
宮崎	32	11	34.4%	3	9.4%
鹿児島	53	18	34.0%	6	11.3%
沖縄	49	6	12.2%	2	4.1%
計	3,385	785	23.2%	196	5.8%

出典:スポーツ庁 総合型クラブ育成状況(2016)より筆者が作成

図表1より、全国の創設済み総合型クラブ数は3,385クラブ、そのうち、法人格を取得しているクラブ数は785クラブ、指定管理者は196クラブと創設済みクラブ数の僅か5.8%にすぎず、栃木、群馬、京都、香川の四都道府県においては、指定管理者となっている総合型クラブはなく、各都道府県の事情があるといっても、新しいスポーツ基本計画が機能しているとは言い難い。黒川(2015b)から、総合型クラブは規模や組織上の問題、身の丈にあった運営を望んでいるクラブや経営体としての問題で、法人格の取得や指定管理者への申請を考えていない総合型クラブが多くあることも要因であると考えられる。

第2章 総合型地域スポーツクラブと指定管理者制度

文部科学省では、1995年から2003年までの9年間、地域コミュニティの役割を担うスポーツクラブづくりに向けた先導的なモデル事業として、地域住民の自主的な運営を目指す「総合型クラブ育成モデル事業」を実施してきた。クラブ設立の効果として、「元気な高齢者の増加」、「地域住民のスポーツ参加機会の増加」、「世代を超えた交流の活発化」など、地域住民が主体的に地域のスポーツ環境を提供する「新しい公共」が実現するとされている。総合型クラブの運営は、基本的には会社経営のように、会社の経営者に雇用されるスタッフが、顧客に商品やサービスを供給するというものではなく、クラブ代表者を関係者から選任しつつも代表者に権限が集中するという形でもなく、地域住民自らがクラブの運営や指導に参画するという形をとりながら、組織体制

-4 -

を拡充していく。即ち、地域住民が自主的・主体的な運営を行うことを目的としている。

指定管理者制度は、地方自治法第 244 条「公の施設」³ に関連する制度であり、「公の施設」の管理を民間事業者の手法を活用することで、管理に要する経費を縮減することが可能になり、その結果、当該「公の施設」の利用料の低料金化を図るとともに利用者の満足度を上げ、利用者に対するサービス向上が期待できるとして設けられたものである。地方公共団体は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」(地方自治法第 1 条の 2)ことが求められている。この「住民の福祉の増進」などの役割を果たすために、地方自治体は各種「公の施設」を設置して広く住民の利用に供するとともに、設置主体である地方自治体がその管理を直接行うことが原則とされている。

従来,「公の施設」の管理は自治体の出資法人等に限定して委託。することができたが、これを広く民間にも開放するため、2002年7月の総合規制改革会議の中間とりまとめで「官製市場の見直し」方策"の一つとして取り上げられ、地方自治法(244条の2、244条の4)の改正を経て2003年9月から施行されている。「公の施設」の指定管理の目的はあくまでも、経費の削減に加え、住民のニーズに応えるべく、効率的・効果的な施設の管理・運営や事業を行うことで地域を元気にし、地域からの内発的な活力源ともなる自治の仕組みや仕掛けを具体化することにつながる。新しい公共において、その担い手と期待されるのは行政ではなく、住民自治組織や民間、外郭団体、NPO等の事業者・団体など様々である。しかしながら、住民に対する公共の担い手としての期待が高まる一方で、「新しい公共」の名のもとに従来、行政が担ってきた業務の一部を事業者・団体などに肩代わりする点で、行政責任を放棄しているとも考えられる。実際、指定管理者として「公の施設」の管理・運営を行っているが、自治体の本音と建前が見え隠れするのが現状である。

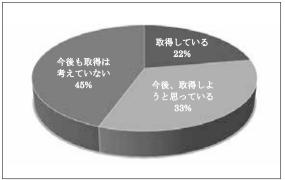
総合型クラブの側からすれば、指定管理者制度はスポーツ専用施設としての活動拠点を確保できることとなるため、様々な事業展開の可能性が高まる。また、安定的な活動拠点の確保のみならず業務を請け負う対価として一定の収入(指定管理料等)を得ることができる。この点においては、財源の確保が困難な総合型クラブが多いなかで、財政的な自立という面で大きなメリットとなる。しかしながら、前述したように、総合型クラブが公共スポーツ施設の管理主体となることが期待され、新たに策定されたスポーツ基本計画において、国は総合型クラブと指定管理者制度の関係性を強調しているが、創設済みクラブ数3,385クラブのうち、指定管理者となっているのは196クラブと僅かであるという状況から、総合型クラブが指定管理者制度導入に積極的でないことも窺える。

ほとんどの総合型クラブは、「ヒト・モノ・カネ・情報」と専門的なノウハウとクラブ運営に多くの苦労と時間を費やしている反面、多くの自治体において、市民活動の活性化や地域コミュニティの促進は行政施策として位置づけられており、行政はそれらの役割を担う組織や市民団体を育成してきている。そこで、筆者は以前の研究(黒川、2015a、2015b)において、自らの勤務先が位置する三重県に着目し、その動向を前述したように、三重県内の総合型クラブを対象とした質問紙調査と同県クラブアドバイザーのヒアリング調査から、総合型クラブがコミュニティレベ

ルの先駆者となり得るか否かについて検 証した。

法人格の取得(図表 2) については、 今後の総合型クラブの方向性を如実に 表している。「取得している」22%、「今 後、取得しようと思っている」33%と法 人格の取得に前向きに考えているクラブ が55%あることがわかる。取得しようと 思っているクラブは、クラブの社会的地 位の確立、助成金や指定管理者への申請

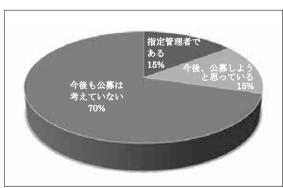
図表 2 法人格の取得について



出典:黒川 (2015a) 210 頁

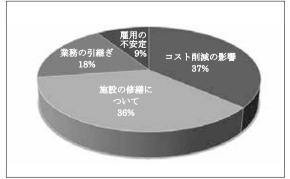
等を考えており、クラブとしての自立の方向性を模索していると言える。一方で、「今後も取得を考えていない」クラブも 45%あり、取得しようと思っていないクラブは、現状のままでよい、身の丈にあった運営、ヒトの問題といったように、クラブの現状や諸問題に向き合わない回答が多く、新たな方向への模索などの動きはなく、「なるようにしかならない」といった考え方を示している。しかしながら、何かのきっかけでクラブが変わる要素も十分に考えられ、法人格の取得の有無は

図表3 指定管理者への公募について



出典:黒川 (2015b) 25 頁

図表 4 指定管理者になったことで生じた課題



出典:黒川 (2015b) 26 頁

今後のクラブの方向性を推し量る重要な 要素になり得る。

指定管理者への公募(図表3)につい ては、「指定管理者である」15%、「今後、 公募しようと思っている」15%、「今後も 公募は考えていない」70%と法人格の取得 の有無とはかなりの開きが見られる。これ は、法人格の取得は目指すが、指定管理 者への応募までは考えていないということ であるが、理由として、クラブの属する自 治体に指定管理者制度が導入されていな い、指定管理業務に追われ、総合型クラ ブの運営が疎かになる、業務が煩雑になる ことへの不安(ヒトの問題にも言及),指 定管理者に選定されても指定期間終了後 も継続して指定される保証もなく雇用に対 する不安, 自治体が押しつけるコストの削 減などがあげられる。

指定管理者になったことで生じた課題 (図表4) について、「コスト削減の影響」 37%、「施設の修繕について」36%とこの2項目が主な課題としてあげられている。

コスト削減に取り組み指定管理料を下げることが、指定管理者選定の決め手となる自治体もまだ多くあり、指定管理者になったものの、申請時に計上した金額では運営が厳しいことは承知の上で、選定されるために無理をした部分が現実となっている。雇用についても指定が更新されなかった場合、雇用継続される保障もなく不安定である。また、施設の修繕については、次章で指摘する。黒川(2015a)は、今後の総合型クラブの自立の可能性や動向について、「自立的運営に肯定的」、「自立的運営に否定的」と以下の二つの意見に集約している(図表 5)。

図表 5 今後の総合型クラブの自立の可能性と動向

・運動施設のキャパシティに合わせた会員数で運営を行う。
・地域との連携、協賛金、クラブ内指導者等(安価な謝金)の確保。
・身の丈に合った経営,地域のニーズにあった経営を心がけ実践。
・助成期間に自立を目指した工夫をして自己財源率を上げる。
・クラブのコンパクト化を目指すことで,運営上の「ムリ,ムダ,ムラ」を排除。
・他のクラブとの協働・協調。
・活動拠点の確保や整備に行政が責任を持つ。
・行政との協働と会員を増加。
・助成金申請時より中長期計画に基づいた運営。
・「ヒト」の問題と会員数の減少からクラブ運営自体,厳しい。
・行政主導の総合型クラブには自立という言葉は当てはまらない。
・地域住民に受益者負担意識を浸透させることができなければ自立は難しい。
・小規模なクラブが自立しても,必ず資金面での障壁より頓挫する。
・一経営体としての総合型クラブでは、企業体には施設面や料金では対抗できないので、
身の丈に合った運営をしていくしかない。

出典:黒川 (2015a) より筆者が作成

このように、総合型クラブは、「自立的運営に肯定的な意見」と「自立的運営に否定的な意見」即ち、運営が行き詰まっているクラブと新たな方向性を見出したクラブの二極化傾向にあると言える。公的支援を受けられる設立当初の期間を過ぎると自主財源に基づいて活動をしなければならなくなる。現在では多くのクラブがその時期を迎えているが、自主財源のみで順風満帆のクラブは少なく、課題山積で継続・発展への正念場を迎えている。

本来の意味での総合型クラブとは、「スポーツを通じて地域を元気にする」コミュニティの形成 (新しい公共)を目指しており、その方法はクラブによって千差万別である。法人格の取得や指定 管理者を目指すクラブは、その基準を満たすことによって、助成金や指定管理者へ申請し、社会 的地位の確立を目指す。一方で、法人格の取得や指定管理申請を行わないクラブは、「身の丈にあった運営」でコミュニティの形成を目指している。即ち、どちらも目指しているところは同じである。ただ、総合型クラブの自立的運営や永続的な持続・発展を考えれば、社会的自立は必要不可欠ではある。

第3章 三重県の総合型地域スポーツクラブの取り組み事例

本章では、筆者の勤務先である三重県の総合型クラブ®の取り組みと指定管理者制度導入の現 状と課題、指定管理者制度を導入していない自治体にもかかわらず、自立的運営で成果をあげて いる総合型クラブである元気アップこものスポーツクラブのクラブマネージャーへのヒアリングよ り 9. 総合型クラブの今後の方向性と持続可能な総合型クラブに成長するために必要な要素につ いて明らかにしたい。

第1節 あのうスポーツクラブの事例

特定非営利活動法人あのうスポーツクラブ(以下「あのう SC」と表記)は、三重県津市安濃 町民等に対して、「いつでも、どこでも、だれでも気軽にスポーツができる環境づくり」に関する 事業を行い、もって安濃町内等の生涯スポーツの振興を図るとともに、スポーツを通して子ども たちの健全育成及び住民の健康・体力の維持増進と人と人との心をつなぎあわせるまちづくりに 寄与することを目的として、2004年2月20日に設立された。



写真 1 指定管理施設(安濃中央総合公園内体育館)

出典:あのうSC HPより

2006年の10市町村合併により「新」津市となった後も、津市安濃中央総合公園内運動施設を 中心に活動してきた。安濃町民をはじめ、津市民のスポーツ及び健康への関心は大変高く、運動 施設は盛況を博していた。津市安濃町におけるスポーツ振興の拠点となるため,2005 年 10 月 7 日 に法人格を取得し、同年10月24日から「特定非営利活動法人あのうスポーツクラブ」として活

- 8 **-**66

動を開始した。活動は主にスポーツ教室を開催し、参加者の心身の健全な発達と豊かな人間性を涵養することを目的としている。2012 年 4 月より、津市運動施設(安濃地域)指定管理者 10 に選定をされ、1 期目($2012 \sim 2014$ ・指定期間 3 年)、1 期目の実績から、2 期目($2015 \sim 2020$ ・指定期間 5 年)も指定管理者に選定され現在に至っている(図表 6)。

名称 特定非営利活動法人あのうスポーツクラブ 三重県津市安濃町民を中心に、「いつでも、どこでも、だれでも気軽にスポーツができる環 境づくり」に関する事業を行い、もって安濃町民等の生涯スポーツの振興を図るとともに、 基本理念 スポーツを通して子どもたちの健全育成および住民の健康・体力の維持増進と人と人との 心をつなぎあわせるまちづくりに寄与する 設立 2004年2月20日 法人格取得 2005年10月7日 津市運動施設(安濃地域):津市安濃中央総合公園内体育館他7施設 指定管理施設 (2012 ~ 2014・期間 3 年), 2 期目 (2015 ~ 2020・期間 5 年) 所在地 三重県津市安濃町田端上野818 活動拠点 安濃中央総合公園内体育館 活動種目 12 種目 331名(2017年7月1日現在) 会員数

図表 6 あのうスポーツクラブの概要

出典:あのうSC事業報告書から筆者が作成

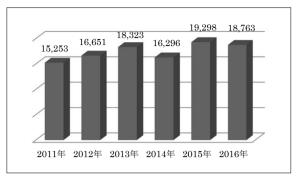
総合型クラブの活動を開始して数年間は盛況であったが、年々会員数は目減りし、クラブ運営は厳しくなっていった。そんな折での管理委託の受託は、まさに渡りに船であった。その後、管理委託から指定管理者制度導入という流れに乗る形で指定管理者へ選定という運もあった。実際、クラブを存続させるために指定管理者へ応募せざるを得ない状況であった団体として、この5年間、公共スポーツ施設を管理・運営を通して得られた「功」と「罪」を以下に示す。

「功」としては、指定管理料、利用料金という安定して収入が一定期間あるので、財政基盤の脆弱な総合型クラブや NPO 法人は、積極的な事業を行うことができること、活動拠点が確保できること、一定期間、雇用の安定が図れること、利用者の満足度を向上させることにより、より多くの利用者を確保することが可能となること、民間事業者の発想を取り入れることで、利用者に対するサービスの向上が期待できるとともに、民間への市場開放にもつながること、自治体はコストが削減できることがあげられる。指定管理者制度導入の効果はスタッフの努力もあり、施設利用者を増加させるとともに、施設利用料金も増収となった。2014年は、体育館の釣り天井、LED 導入工事に係る休業(半年間)と 2016年は、体育館音響工事に係る休業(1ヶ月)の影響から減収となっているが、損失補てん分を加算すると両年とも前年度比増収となり、2011年の管理委託時と比較すると約 4,000 千円の増収となった(図表 7)。経常費用も削減することができ、「住民の福祉の増進」に大いに寄与してきたと言える。その一方で、2016年度のクラブ収入内訳は指定管理料収入 46%、利用料金収入 43% と指定管理業務での収入がほとんどを占め自主財源は僅か

11%であった。その内実はスタッフ全員が 有期雇用、施設の清掃及び軽微な修繕は全 てスタッフが行っているなどコスト削減に 身を切る努力をしている。

「罪」としては、施設設置条例の制定及び改正(指定管理者制度導入に伴う施設設置条例の制定・改正)が追いついていないこと、行政側(自治体)に有利な協定、業務の引継ぎ、指定期間が終了したときの雇用問題、修繕費やリスク管理について、使

図表 7 施設利用料金収入(単位千円)



出典: あのう SC 事業報告書 (2016) より筆者が作成

用許可の優先と利用料金の減免,消費税率引き上げに伴う利用料金への未転嫁など,自治体は経 費削減のみを念頭に置いている感があり,指定管理者制度に対して理解に乏しく,業務を指定管 理者に丸投げして協働意識が感じられないことがあげられる。

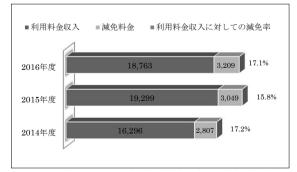
特に、「施設修繕」と「使用許可の優先と利用料金の減免」においては、自治体側有利の協定と言っても過言ではない。施設修繕は協定書において、自治体・指定管理者の責任範囲が定められ、50万円以上は自治体、50万円未満は指定管理者負担といったように協定書で案分されている。しかしながら、50万円以上かかる修繕であっても自治体がコスト削減のため、修繕箇所を調整させることで、50万円未満の金額にし¹¹⁾、指定管理者に修繕(負担)させるという酷いケースもあった。利用者の要望に応え、「住民の福祉の増進」に寄与することが指定管理者の負担を重くするという本末転倒の図式であり、自治体と指定管理者の協働という意識からも乖離していると言える。

次に使用許可の優先と利用料金の減免について、使用許可の優先事業 ¹² と減免対象事業 ¹³ が 多岐にわたることから、優先事業でない一般事業 (一般利用者)が、施設予約が可能な (半年前の月初め)早朝から並んでもらっているにもかかわらず、既に優先事業の予約が入っており、希望する日時の施設予約が取りにくいのが現状である。加えて、優先事業の大半が減免対象になっているので、利用料金収入にも多大な影響を及ぼしており、2016 年度においては、利用料金収入

18,763 千円に対して減免料金が 3,209 千円 と利用料金収入の 17.1% が減免である (図表 8)。3,209 千円が収益となれば、市民や クラブスタッフに対して多くの還元ができる。

減免制度には多くの議論があるが、開催 する事業、大会等の主旨にもよるが、必要 に応じて講じていかなければならない制度 ではあると思うが、それに伴う補助金等の 交付が全くないことが問題である。自治体

図表 8 利用料金と減免率(千円)



出典:あのうSC事業報告書(2016)より筆者が作成

は減免金額も指定管理料に含まれているというだけで、根拠の提示(指定管理料内訳の情報開示)を求めても応じてくれないことが、この制度が指定管理者として、「最大の罪」になっている。また、減免対象団体(事業)の多くは、受益者負担意識が低く、減免が当たり前という姿勢から、施設の利用態度も悪く使用後の清掃もままならない。更に減免対象事業と偽って虚偽申請をしてくる団体もいることにも苦慮している。指定管理者として、利用の平等性を念頭におくべく、一般事業(一般利用者)が予約できるように調整している。次に、平成26年4月より消費税率引き上げに伴う(平成25年12月4日付け総行行第198号、総行行第28号)¹⁴⁾ 利用料金等の改定等に係る措置が講じられておらず、いくらコストを削る経営努力をしても、コストを考慮しない自治体の指定管理者にとっては非常に厳しい状況で、その反動が利用者へのサービス低下という構図となっていく。

これら「罪」を緩和し、「住民の福祉の増進」を目指すべく自治体との運営協議会を立ち上げ、何度も議論をしているが、建設的な議論には至らない。県庁所在地でありながら、県内で最も指定管理者制度の改変が遅れている自治体である。会社組織もそうだが、特に自治体では建設的な意見を言う職員は嫌われ出世できない風潮があるようで、市民のことより自分のこと(組織での立ち位置)を大切にする人間性が窺えてならない。いずれにせよ、施設の有効活用を推進し、限りある財源をどのように活用すべきであるかという自治体の行財政運営の在り方が問われていることを認識すべきである。指定管理者としてあくまでも住民側(利用者)の目線を優先させる管理・運営を貫いていくことが重要であるのはもちろんのこと、自治体にも理解を求め指定管理者制度の「功」を全面に打ち出していく努力も必要である。

第2節 自立した総合型地域スポーツクラブ -元気アップこものスポーツクラブの事例-

元気アップこものスポーツクラブ(以下「元気アップ」と表記)は、三重県内において、自立 的運営で最も成果をあげている総合型クラブと言える。日常生活の中で自発的にスポーツを楽し む場を提供するとともに、スポーツを通して会員相互の親睦を図り、ひいては、広く菰野町にお けるスポーツの振興と健康で安全な明るいまちづくりの実現に貢献する目的で、2006年4月5日 に設立された。

元気アップが立地する三重郡菰野町は、指定管理者制度を導入しておらず、設立経緯から町内で一つと決めクラブを設立したのが最大の強みでもある。町内在中のスポーツ指導者代表が運営を行い、指導者と利用者ともに達成感が味わえるクラブづくりを目指している(図表 9)。

- 11 - 69

図表 9 元気アップこものスポーツクラブの概要

名 称	特定非営利活動法人元気アップこものスポーツクラブ		
基本理念	日常生活の中で自発的にスポーツを楽しむ場を提供するとともに、スポーツを通して会員		
	相互の親睦を図り、ひいては、広く菰野町におけるスポーツの振興と健康で安全な明るい		
	まちづくりの実現に貢献する		
設 立	2006年4月5日		
法人格取得	2013年3月19日		
指定管理施設	なし		
地域	人口 41,790 人(2017 年 9 月 1 日現在)		
地 域	スポーツが盛んで競技に携わる人が多く,サッカー日本代表 浅野拓麿選手の出身地でもある		
所在地	三重郡菰野町菰野 4775-1		
活動拠点	B&G海洋センター		
活動種目	42 種目(成人スポーツ種目:21 種目,こどもスポーツ教室:15 種目,健康づくり運動教室:		
位 担 世 日	6 種目)		
会員数	941 人 (2017 年 5 月 24 日現在)		

出典:元気アップ HP より筆者が作成

そこで、持続可能な総合型クラブは何が求められるかを明らかにするため、自立的運営で成果を出している元気アップのクラブマネージャーA氏に同クラブ設立の経緯、菰野町に他の総合型クラブを設立するという選択肢はなかったのか、自主財源が脆弱の中で、どのようにして自立を目指してきたか、今後の総合型クラブの運営はどうあるべきか、総合型クラブにおける指定管理者制度の導入についての5点についてヒアリングを実施し、以下のような回答が得られた。

一点目の元気アップを設立した経緯であるが、町民体育の振興のため、町体育協会が設立され、それまで各地区の公民館ごとに行ってきた体育行事の運営を行うとともに、様々なスポーツの普及や指導など、町民の健康づくりやレクリエーションの場を提供してきた。スポーツ大会や文化イベントなどの企画や運営は、事務局職員となる町職員が中心となり、それぞれの役員とともに行ってきたが、町職員が深く関わることで、その自主性が損なわれるのではないかという課題を解決することが契機であった。今までは役場にすべてを依頼していたが、「スポーツと空気は夕ダである」という時代から脱皮することを考え、自分たちの暮らしは自分たちで豊かにしていくという自立した運営を目指して、より身近に「だれでも いつでも どこでも いつまでも」スポーツを楽しむことができるよう、新しい組織として総合型クラブが設立されることになった。

二点目の菰野町に他の総合型クラブを設立するという選択肢はなかったのかということについては、スクラムの輪を広げるために、当初より町では一つということであった。町民が事業を企画・運営して、指導も町民が行うなど、「ヒト」を育成することを主眼に置いた。また、町民の皆に愛され、喜ばれる教室の開催を目指し、地域のスポーツ愛好者に日本体育協会公認指導者資格を取得してもらい、常に研鑽を積んでもらっている。

三点目の自主財源が脆弱の中で、どのようにして自立を目指してきたかであるが、運営財源は、会員からの会費・補助金等であるが、会員を増やすために、地元企業の協力を仰ぎ、会員の各種イベント・講習会への参加費を減免、菰野町優良商店会 42 店舗(ポイントカードサービス)など14 にもわたるクラブ会員特典を設けた ¹⁵⁾。加えて、町民のニーズに応えたスポーツイベントを提供するとともに、企業の協力を仰ぐことで会員獲得に努めてきた。その後、クラブ活動が活発になるにつれ、同じ種目の教室卒業生や愛好者などでサークル活動へ発展させていき、競技志向のサークルは最終的に体育協会やスポーツ少年団まで交流の輪を広げることにつながった。

四点目の今後の総合型クラブの運営はどうあるべきかについてであるが、総合型クラブは、利用者(地域住民)がクラブ活動に「参加」するだけではなく、「参画」することにより、地域住民の力で地域住民のための「生きがいの場所」を創出し、スポーツによる人的交流(多世代)を実現させる。それらを実現させるために、地域の特色を生かした、地域の目玉となるスポーツ・文化活動を提供していくことと、次につなげられる「ヒト」を育成することに尽きる。

最後に総合型クラブにおける指定管理者制度の導入についてであるが、制度を導入しておらず よくわからないが、制度導入によって、クラブ運営より指定管理業務が中心となることが予想さ れ危惧を感じる。住民自治を考えた場合、将来的には必要な制度だとは思うが、その制度に頼っ てしまうとクラブの自立が損なわれる気がする。指定管理者制度に頼らずとも、クラブ活動に参 加するだけでなく参画することで「ヒト」を育成し、次世代から次世代へと受け継いでいくことで、 おのずとクラブの財源確保につながっていくのではないか。

第3節 考 察

国は、自主財源が脆弱な総合型クラブを持続可能なクラブにするために総合型クラブと指定管理者制度の関係性を強調しているが、指定管理者となっている総合型クラブは僅かであるという根拠が、あのう SC の事例から読み取れる。あのう SC は、クラブ設立時における「ヒト」の参画や管理委託の実績から指定管理者に選定されたに過ぎず、あくまでもクラブの存続が最優先で、この制度のことを深く考えなかった上に、制度導入後のビジョンも明確でなかった。また、自治体も公共スポーツ施設における指定管理者制度の導入が初めてだったこともあり、行政施策が明確でなかったことから浮き彫りとなった事例である。指定管理者制度は助成金以上に持続可能なクラブに成長させる基盤として大変魅力のある制度ではあるが、それをメリットにするか、デメリットにするかは、制度を導入した自治体と指定管理者となったクラブ次第であると言えよう。

元気アップのように成長している総合型クラブは、「ヒト」を育てる好循環(一貫性)があり、「理念」、「システム」も明確である。大野・徳山(2015)の「外部社会とのかかわりを断ち、組織を内部者より画一的に構成し、上の者が方針を決めて、下の者がそれに従うという従来のスポーツ界の価値観からの脱却」を踏まえるとするならば、総合型クラブの運営はまさにこれに当てはまる。

- 13 - 71

クラブ代表者を関係者から選任しつつも、代表者に権限が集中するという形でもなく、地域住民自らがクラブの運営に参画することで組織体制を拡充していく。大野・徳山 (2015) が指摘するように、今後のスポーツマネジメントには、公益的、公共的な視角からスポーツの発展に志向したマネジメントを実践できる人物が求められる。今後の総合型クラブの自立を考えると、結局は「ヒト」に行き着く。「ヒト (組織)」が悪循環のクラブの持続は厳しく、「ヒト (組織)」が好循環のクラブは成長すると言ってもいいであろう。クラブの活動が活発になるにつれて、同じ種目の教室卒業生が、スポーツ・文化サークル活動を立ち上げ、それを発展させていくことで、競技力向上や生きがいを見出し、新たな環境を創出するとともに、指導者もそこから育っていく。このように持続可能な総合型クラブは、地域住民が「参加」するから「参画」するといった環境を創出していることがわかる。また、元気アップは助成金、賛助企業等からも支えられてはいるが、それらを全く当てにしてない。加えて、1,000名近くの会員がいるにもかかわらず、常に新たな創出を目指し活動している。持続可能な総合型クラブへと成長させていくためには、行政が変えられずにいたことを総合型クラブで変えてやろうという気概(取り組み)が必要不可欠となってくる。



写真 2 元気アップこものスポーツクラブ 障害者スポーツフェステイバルの様子

筆者撮影

これらの事例から総合型クラブの阻害要因と成長要因は以下に集約できる。

まず、総合型クラブの阻害要因としては、行政の意識があげられる。行政が総合型クラブの理解に乏しく、コスト削減しか念頭にないのが現状である。クラブも行政ありきから脱却できず、枠にはまったままでの受身の運営で良好な協働関係ができていない。クラブは行政が変わってくれることだけを期待するばかりで、自らは変わろうとせず、地域住民は前に進まない状況に不満を言うだけで、参加も参画もしないので、ヒト(組織)が悪循環となっている。また、地域住民も総合型クラブの理解に乏しく、受益者負担意識が欠落している。次に総合型クラブの成長要因としては、地域住民がクラブ運営に参画していく環境を創出していることがあげられる。行政が総合型クラブを理解し、協力を惜しまないといった良好な協働関係が築けているにもかかわらず、

クラブは行政を当てにせず、スポーツ・文化活動を積極的に立ち上げ、それを発展させていくことで、競技力向上や生きがいを見出し、地域住民が「参加」するから「参画」するといった環境を創出している。行政で変えられないことを地域住民で変えてやろうという思いが、住民ニーズに即したクラブ運営となり、ヒト(組織)の好循環にもつながっている。

終章 おわりに

本稿では、クラブを存続するために指定管理者制度を導入した総合型クラブの現状と指定管理者制度を導入していない自治体にもかかわらず、持続可能な総合型クラブへと成長しているクラブの事例から、総合型クラブの持続可能なあり方について明らかにしてきた。この議論には、国が総合型クラブを育成することのみに偏向し、約3,600 もの総合型クラブを育成してきたが、一方では235 ものクラブを廃止(統合含む)にと追い込んでいったという背景もある。設立したクラブを持続可能なクラブに成長させていくために必要な行政施策の議論が十分になされないまま、各自治体は総合型クラブ育成支援の方向性を摸索している状況にあることが推察できる。

いずれのクラブも設立当初は、持続可能なクラブづくりを目指している。地域住民も「わが町のクラブ」として、スポーツの枠に止まらない活動を展開して、クラブを支えていこうという意識も持っている。しかしながら、順風満帆のクラブは多くはなく、設立資金が枯渇し始め、会員も減少してきたところで、クラブの方向性が設立当初とは異なってきている。その対処として、国は総合型クラブと指定管理者制度の関係性を強調することで、総合型クラブの基盤を確立させようとしているが、現状ではあまり成果は出ていない。今後において、助成金に頼らない自立に焦点が絞られており、必然的に事業性重視のクラブ運営が求められているが、それに追いついていけない総合型クラブが多くあることから、国も自治体も持続可能な総合型クラブづくりを絵に描いているだけで、クラブづくりに必要なノウハウを持ち合わせていない。

元気アップは、設立当初より行政主導であった地域スポーツ振興システムを住民主体のシステムに大きく転換している。モノを創り出すまでは皆が一丸となるが、問題はそれを創り、維持するだけでなく、それ以上の新たなモノを創出し続けいくことが必要である。そのことをクラブ関係者が共有することで、人づくりにつながり、クラブが自治体や地域住民を結びつける核となり相互の信頼関係が築けていける。まさしくこれからの総合型クラブの優良事例(理想形)と言えるが、設立当初から町で一つということで、成長できたのではという感も否めない。

今後の総合型クラブの展開を考えていくと、指定管理者制度の関係性を強調した上で持続可能を目指すのか、新たな創出を目指すことで持続可能を目指すのか、各クラブに見合った施策を明確に持つことが重要である。同時に国には、育成のみに偏向したクラブから持続可能なクラブに向けての仕組みづくりが急がれる。育成し過ぎたから統合すればといった安易な発想は避けて議論していくべきであろう。その施策については、本稿では言及することはできないが、その施策を

- 15 - 73

自治体と総合型クラブで明らかにしていくことが、持続可能な総合型クラブに成長する糧になり 得ると考える。

謝辞

最後に本稿を執筆するにあたり有益なご助言を戴いた、東洋学園大学現代経営学部准教授 大野 貴司先生に対してここに深謝の意を表します。

[参考文献]

大野貴司・徳山性友 (2015)「わが国スポーツ組織の組織的特性に関する一考察 - そのガバナンス体制の構築 に向けた予備的検討-」『岐阜経済大学論集』第49巻第1号,21頁-40頁

黒川祐光 (2015a) 「総合型地域スポーツクラブの自立的運営に関する一考察-三重県内総合型地域スポーツ クラブを着目して-|『地域活性研究』第6号, 203-212頁

黒川祐光 (2015b)「総合型地域スポーツクラブ自立的運営の可能性」岐阜経済大学大学院経営学研究科修士 論文

山口泰雄(2006)『地域を変えた総合型地域スポーツクラブ』大修館書店

[参考資料]

黒川祐光 (2014) 『三重県総合型クラブ調査』(非公刊)

特定非営利活動法人あのうスポーツクラブ($2012 \sim 2016$)『特定非営利活動法人あのうスポーツクラブ事業報告書』

〔参考 UPL〕

元気アップこものスポーツクラブホームページ

http://www.genkiup-komono.com/(最終アクセス 2017年11月1日)

スポーツ庁ホームページ

http://www.mext.go.jp/sports/(最終アクセス 2017年11月1日)

特定非営利活動法人あのうスポーツホームページ

http://ano-sports.org/ (最終アクセス 2017 年 11 月 1 日)

[注]

- 1) スポーツ庁 平成 28 年度総合型地域スポーツクラブ育成状況
- 2) 注1より、廃止・統合等クラブ数は235、うち、廃止クラブ数は126、他の総合型クラブと統合したクラブ数は81、総合型クラブ以外のスポーツ団体に移行したクラブは28である。国は総合型クラブを育成してきたものの、設立資金のほとんどが、会費とクラブ設立の支援を目的とした時限的な助成制度を活用したクラブが多く、それまでに自立できる基盤づくりができないクラブは廃止等に追い込まれていく。
- 3) 本計画においては、わが国のスポーツをめぐる現状と今後の課題を整理した上で、今後 10 年間を見通したスポーツ推進の基本方針として、以下の7つの方針を立てている。1. 学校と地域における子どものスポーツ機会の充実、2. ライフステージに応じたスポーツ活動の推進、3. 住民が主体的に参画する地域のス

ポーツ環境の整備, 4. 国際競技力の向上に向けた人材養成・環境整備, 5. 国際競技大会の招致等を通じた国際交流・貢献, 6. スポーツ界の透明性, 公平・公正性の向上, 7. スポーツ界における好循環の創出に向けたトップスポーツと地域におけるスポーツとの連携・協働の推進。この方針ごとに政策目標を設定し, スポーツの推進に取り組み, スポーツ立国の実現を目指す。

- 4) 三重県内総合型クラブ 64 クラブのうち、事務所の連絡先を公表している 57 クラブに質問紙を送付した (回答クラブ 27 クラブ, 回答率 47.4%)。また、総合型クラブの現状や今後の方向性などについて、三重県 総合型クラブアドバイザー A 氏にヒアリングを実施した。
- 5) 地方自治法第244条において住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための設けた施設で、レクレーション・スポーツ施設 (競技場,野球場,体育館など),産業振興施設 (展示場施設など),基盤施設 (水道施設,駐車場など),文教施設 (市民会館,博物館など),社会福祉施設 (病院,特別養護老人ホームなど)が代表的なものである。
- 6) 指定管理者制度を導入する前の公の施設は、管理委託制度のもとで施設の管理を公共的団体や出資団体 (第三セクター)等に管理を委託している施設が大部分であった。指定管理者制度導入後の指定管理者の選定に当たっては、これまでの実績等を鑑み、公募によらないでこれまでの管理受託団体等を選定する施設が大部分を占めることになった。
- 7) 政府は、膨大な赤字を解消するため、自治体の行政運営の効率化・簡素化を図るため、新たに民間企業 や NPO 法人などにも門戸を開き、管理・運営をさせることを認めた。
- 8) 著者は、特定非営利活動法人あのうスポーツクラブが指定管理者制度導入を開始した2012年4月1日 に着任し、現在に至っている。
- 9) 自治体と住民が一体となった取り組みから成果を上げている元気アップこものスポーツクラブのクラブマネージャーA氏からヒアリング調査を行った(2016年6月15日,12月4日実施)。
- 10) 津市スポーツ施設では初めての指定管理者制度の導入であったこともあり、管理・運営を通して得たメリット、デメリット等は、スポーツ施設への制度導入の参考事例であった。
- 11) 大規模修繕(自治体負担)と小修繕(指定管理者負担)の分担を明確にしていくことが大前提である。 明確にしなければ、協定書にある修繕費のリスク分担は何の意味もない。
- 12) 優先事業は一年前から施設の予約が可能であるのに対し、一般予約は半年前ということで、利用者の平等性が損なわれている。市が主催の事業には優先は必要ではあると思うが、優先の必要性のない事業が多過ぎることもあり、平等性を確保するためにも優先事業の許可制限を厳しくする必要がある。
- 13) 三重県内の14市において、指定管理者制度を導入している公共スポーツ施設で、受益者負担や公共性の度合いを考慮しない広義な適用範囲の減免制度を導入しているのは津市のみである。他市は減免の適用範囲が厳しく制限されており、公益性の度合いや負担能力の状況等から使用料の減免が真に必要なものかどうかを判断している。
- 14) 総務省より、消費税率引き上げに伴い公の施設の使用料・利用料金等の対応について以下の通達(一部略)があったが、措置は何も講じられておらず、3%の引き上げ分がコストとして重くのしかかっている。 県内の他の自治体は、利用料金を値上げするなど、既に措置は終了している。
 - ①公の施設の使用料については、消費税率引上げに伴い、消費税が円滑かつ適正に転嫁されるよう、使用料の改定に係る条例改正等の措置を講じること。
 - ②公の施設の管理を指定管理者に行わせ、その利用料金を指定管理者に収入として収受させている場合には、消費税が円滑かつ適正に転嫁されるよう、指定管理者による利用料金の改定等に係る必要な措置を講じ、その際、利用料金について定める条例の改正等が必要なときには、地方公共団体において適切に対処されたいこと。
- 15) クラブ会員特典のほか、健康づくり会員特典やクラブ会員優先利用施設なども設けている。