

地方自治体におけるローカルガバナンスの 諸相と関係諸アクター協働の課題

—— 栃木県における総合型地域スポーツクラブの設立・運営を素材にして ——

中 村 祐 司

はじめに

近年、住民・行政・企業のいずれのセクターにおいても、現代地域社会の諸課題に独占的に対応していくには限界があるという認識が定着化しつつある。「ローカルガバナンス」論に典型的に示されているように、各セクターが財源の獲得、専門知識の保有、人材の供給、手続きの正当性、ルール作成といった政策局面での得意分野を生かしつつ、互いに議論を重ね利害関係を調整し、妥当な解決策を「協働」によって生み出す知恵が求められている。

こうした課題状況の中で、地域スポーツ政策領域においても、発案の起点は中央省庁（文部科学省）ではあったものの、草の根のボランタリー活動を源泉として想定するボトムアップ型のスポーツクラブの設立および運営が注目されるようになってきた。「総合型地域スポーツクラブ」がそれである。

総合型地域スポーツクラブは、モデル事業としては基本計画策定以前から実施されていたが、2000年9月に策定された文部科学省の「スポーツ振興基本計画」の中で、2001年度から2010年度までの間に全国市区町村毎に少なくとも一つは設置すべきものとされた。その特徴として、①複数種目の用意 ②各世代の年齢、興味・関心、体力、技術・技能レベルに応じた活動 ③個々のスポーツニーズに応じた活動 ④他の文化的活動の実施、が挙げられる¹。文部科学省のモデル指定を受けた115の地域を含め、全国で1,135のクラブが設立または準備中であるといわれている（2003年1月31日現在）²。

栃木県では2001年度の政策評価において、改善すべき4つの重点施策のうち、スポーツ振興策がその一つに位置付けられた。県は県内全市町村への総合型地域スポーツクラブの設置に向け、2002年度からクラブ運営に携わるクラブマネージャーの養成事業に乗り出し、2010年度までにクラブを支える広域スポーツセンターの設置も決めた。

そこで本稿では、萌芽期にある県内の総合型地域スポーツクラブ設立の動きに注目し、関係者へのインタビュー調査等³から読み取れるところのポイントを提示し、クラブの設立および運営をめぐる現実の課題を浮き彫りにしつつ、地域住民を主体としたこの種のNPO法人⁴の今後の方向性⁵をローカルガバナンスの視点から探っていきたい。以下1から6まで関係者の発言をまとめ、こうした検討作業を踏まえた上で若干の考察を行いたい。

1. 自立型クラブが直面するリソース不足の問題

(1) サン・カルチャークラブの組織概要

2003年7月にNPO法人資格を取得したサン・カルチャークラブは、ランニング、ウォーキング、ピクニック、ランニング、書、クライミング、モダンダンス、フラメンコ、パソコン教室、山登り、山スキー、子ども英会話、自然撮影会、サン・カル・バンド、囲碁対局会、フラメンコ、アフリカ太鼓・トールペイント、また、障害児の一時預かり、スポーツ・教育関係の講演会、救急法講習会、フリースペースを利用した不登校生と親の活動場所としての提供、さらに、障害者の雇用創出などの事業を展開している。

J R宇都宮駅から徒歩数分のところにある施設の構成は、事務所15坪、会議室23坪、サロン20坪、体育館50坪、レストラン5坪である。定款には、「地域住民に対してスポーツ、文化に親しめる地域活動を行い健康、体力増進、地域交流を図り次世代を担う子どもたちから老人まで生きがいを見つける実践活動のクラブとし、また、スポーツ、文化を通して障害児も含めた子供たちの健全育成や、障害者の社会的自立支援と社会参画の支援などで障害者も幸せに生きられる社会づくりを目的とする」と記されている。2002年度事業計画によれば、事業を実施するための財源規模は約940万円程度に設定している。設立は2000年4月で、正会員47家族、一般会員33家族、賛助会員11名となっている（2003年3月現在）。

サン・カルチャークラブの「NPO 設立認証申請書」（2003年4月10日。栃木県知事宛）によれば、事業の種類は ①スポーツ・文化教室事業 ②自然観察などの野外活動事業 ③地域ふれあい活動事業 ④スポーツ指導者の派遣事業 ⑤障害児のクラブ活動事業 ⑥情報誌発行事業 ⑦知的障害者スポーツ振興事業、の7事業となっている。また、収益事業として、①室内クライミングジム事業 ②施設の貸出事業 ③物品の販売事業 ④飲食営業事業、の4事業を挙げている⁵。

（2）サン・カルチャークラブにおけるインタビュー内容

自分は、山岳のスポーツ指導者A級資格を有しており、山岳、ランニング、トライアスロンの愛好者、さらには子ども（障害児、不登校児）と地域スポーツクラブとの交流も視野に入れ、「遊びの森」と称して活動を行っている。

経験的にいえるのは、障害児スポーツプログラムを前面に出すとまずいということである。障害児の親の当クラブに対する期待が非常に強い。しかし、それが5人10人になった時に対応できなくなる。なかなか実質的なクラブ活動に進んでいかない。普通の子がいて、そこに障害児が溶け込むのがいいと考えているが、障害児のためにということになってしまうと、その先に進んでいけない。

自分の子どもがどう放課後を過ごすかをめぐって、この事務所・敷地を借りた。同時にここで設

計の仕事に携わっている。自分をどう「総合型」にするかが目標でもあった。もともとはクライミング教室が一つのベースであった。当初は収益も上がると予想した。従来から山岳指導員の養成にも関わってきており、栃木県内の山岳関係のとりまとめ役をつとめてきた。例えば、日本の百名山バスツアーの企画を観光バス業との共同で行っている。そこにしろうとを連れて行くという仕事を行っている。

やはりクラブを維持していくためには経済面が最も大切である。設計の仕事も個人業のため、設計の技術が日々遅れ、会社との契約が厳しくなっている。このクラブ活動という趣味の部分を仕事にしたいというのが本音である。クラブ施設貸し料収入は決して大きくない。月15万の収入では家賃にもならないのが実情である。

世界レベルのクライミング選手を出すというなら、これに関わる設備費など関係団体からの助成を得る手もあるが、現状の総合的なやり方では賛助会員の獲得が難しい。当クラブの立ち上げ以降、自然発生的に他の領域の方々とのネットワークが広がってきて、異種交流会の様相を呈してきた。ネットワークによって優秀な人々と出会うことができる。財源さえあれば、いろいろな人を雇えるのにというジレンマがある。

財源面で苦慮している点として、例えば障害者のためのスイミング教室を開き、県内の関係者に呼びかけたものの、収入面では障害者は施設を使うのに無料というケースが多く、父兄の行政に対する期待もありなかなか難しい。子どもに比べて社会人障害者の活躍の場が少ないことが問題である。理想的には障害者1人に対して10人の健常者が付けばいい。

行政に対して補助金獲得のための申請をするヒマがないというのが実情である。また、ここは初めに施設（クライミング）ありきで、人ありきとはなっていない。スポンサー獲得の可能性もあるが、これからのことである。

クラブの収益はない。やはり指導者（お金を得られる人）が運営に入って来なければうまくいかない。マネジメント、経営感覚のある人、企画者こそが必要で、ここを行政は作っていかねばならない。市サポートセンターのボランティアの

中心は介護となっており噛み合わない。要するに総合型という中で“何をするか”というのが問われている。一生かかわっていけるようなクラブづくりをしたい。例えば、自分は山登りをやっている。土日は山歩きで知的障害者につきそうといったことである。雇用の拡大の役割をここで果たしたい。ものづくりができる作業がもう一つでもあればいいのだが。もう一押しがあればという感じである。

2. 栃木県によるクラブ創設の誘導戦略の特徴

(1) 栃木県スポーツ行政予算へのクラブ育成費の計上

栃木県内49市町村のうち、総合型地域スポーツクラブを設立しているのは石橋町（グリムの里スポーツクラブ）で、「予定あり」としているのは宇都宮市、河内町、鹿沼市、今市市、日光市、芳賀町、栃木市、都賀町、矢板市、馬頭町、足利市の11自治体とされている（2002年4月現在）⁷。

県内には県体協加盟競技団体44団体、スポーツ少年団670団体、県高等学校体育連盟に属する各競技専門部33部と各高校運動部、県中学校体育連盟に属する各競技専門部20部と各中学校運動部、県レクリエーション協会の加盟種目団体12団体、地域のスポーツクラブ12,800クラブが存在している⁸。こうした状況の中で、2002年度の県予算に「総合型地域スポーツクラブの育成事業費」として約800万円が計上された⁹。

(2) 栃木県教育委員会保健体育課におけるインタビュー内容

クラブマネージャー講習会には日光バックスの社長も参加するほどである。他県の広域スポーツセンターがあるところはそこで講習会をやっている。市町村には中核になる人がいないので、県主導で養成したい。県独自で4日間開催し、参加者は各市町村から推薦してもらったが、県内145名の申請があった。クラブマネージャーへの賃金はサッカーくじによる助成金や会員徴収から支払われることになるであろう。

総合型地域スポーツクラブには中学生・高校生

が参加していないことが課題である。また大学はクラブと連携を図るための有効な機関と位置付けており、積極的な施設開放を望んでいる。高校施設の開放も実際はかなり行われているが数字には手続き上の問題があり、出てこない。

広域スポーツセンターは、2005年頃に県央地域に設置する構想を持っている。一つのクラブに小学校4校、中学校3校を含めた形が理想だと考えている。例えば、クラブが体育館の管理委託を受ければ、コスト削減にもなり行政にとってもクラブにとってもメリットである。NPO法人になれば、市町村レベルの教室など事業委託の可能性も広がる。

3. 宇都宮市におけるモデル地区創設の試みと行政課題

(1) 泉が丘地区をモデル地区に設定

宇都宮市では、図表1のような経緯の中で、市内37地区のうちの一地区である泉が丘地区を総合型地域スポーツクラブのモデル地区に設定した。予算措置は「総合型地域スポーツクラブ育成補助金」として200万円（2002年度）を計上した¹⁰。図表から分かるように市、市体協、連合自治会、地元自治会、推進グループ、小・中学校の間での連携が模索されている。

図表1 宇都宮市における総合型地域スポーツクラブモデル地区設定の経緯

年月(日)	モデル地区をめぐる諸アクターの動き
2000. 9.	文部科学省「スポーツ振興基本計画」
2000. 12	県スポーツ振興審議会が推進する方向で報告
2001. 4. 14	市体協の総会で専門委員会の設置を承認
2001. 5. 18	市体協で第1回設立検討委員会（委員長・竹原卓郎他9名）「クラブ設立について基本的考え方・方針について」
2001. 6	市が市内の体育施設、民間施設・クラブの状況調査
2001. 7. 6	第2回設立検討委員会「モデル地区の選定にあたり評価基準の設定をすることを提言」

2001. 7. 10	市体協が説明会開催（地区体協・体指にVTR・資料で説明。モデル地区の候補募集）
2001. 7. 31	モデル地区候補として泉が丘地区
2001. 8. 19	市体協と泉が丘地区体協との打ち合わせ
2001. 9. 12	泉が丘地区体協役員が自治会役員にクラブについて説明
2001. 9. 25	宇都宮市の庁内関係課長会議で、側面支援をしていくことを決定
2001. 10. 10	市、市体協と泉が丘地区連合自治会との話し合い
2001. 10. 31	第3回設立検討委員会
2001. 12	泉が丘地区で推進グループ（案）が出される
2002. 1. 22	推進グループ・検討委員会・行政との話し合い（拠点となる施設、部活動との連携、小学校の芝生化、分館の今後、今泉地区との関係など）
2002. 1. 29	スポーツ振興くじ助成金募集要項が提示
2002. 3. 11	市がスポーツ振興くじ助成金交付要望書を提出
2002. 4. 3	市が泉が丘小中学校長へ説明
2002. 4. 24	県内市町村生涯スポーツ担当者会議（県が年4回のクラブマネージャーの養成講習会を実施することを説明）
2002. 4. 26	第4回設立検討委員会

資料：宇都宮市スポーツ振興課資料より作成。

（２） 宇都宮市教育委員会スポーツ振興課におけるインタビュー内容

総合型地域スポーツクラブ立ち上げにあたっては、人材確保、キーになる人物が必要であり、活動メニューと合わせて今後具体的に検討していきたい。泉が丘地区の中学校・高校にはナイター設備があり、両者が隣接しており、施設連携がとりやすい。しかも駅から近く、地区体協の活動も活発である。「地区の誇り」も持っている。さらに東勤労青少年ホーム（コミュニティセンター）の活用も考えられる。ボランティア運営では難しく、報酬面など指導スタッフの位置付けを明確にしていかなければいけない。

市に体育指導委員は96名いるが、泉が丘地区の2名の体育指導委員との連携も大切となる。宇都宮市の体育指導委員は非常によく機能している。機動力があるからマラソン大会の手伝いなどで助けてもらっている。小学校校庭の芝生化もこの地区を中心に進めていく予定である。

行政はいずれクラブ運営との関わりの点で「手

を離す」ので、地元がどれだけマネジメントするか、継続的なボランティア活動が維持されるのかがポイントである。機器の整備、財務関係の確立、部活動（中体連、高体連）とどう絡ませていくか、既存団体との調整、競技間摩擦の解消などやるべきことは多い。もちろん、スポーツ以外の文化活動も大歓迎である。

4. クラブ運営成功のための諸条件 — クラブマネージャー養成講習会に参加して —

（１） 富山県広域スポーツセンターの成功事例

まず、総合型地域スポーツクラブをなぜ作らなければいけないのか明確にする必要がある。必要性がなければ作る必要はなく、現状の微修正で済めばそれでいい。また設置・運営にあたってはこれだと決まった形はない。

1998年に設立された福野スポーツクラブについて、設立の準備に3年を要した。スポーツ種目は10種目で、町民の5分の1が会員として登録している。組織、施設、事業、活動をオープンにし、コンピュータネットワーク化も進んでいる。クラブ間の横のつながりが大切である。年会費は大人3,000円、プラスアルファで月500円などの受講料を徴収している。富山県では一番高いクラブで年間1万2,000円（ただし、これで1家族をフォローする）。一般に分割納付した方が取りやすい。「屋台村方式」といって、ふらっと行っても参加できて、好きな種目を好きなだけできるようにしている。

クラブ運営におけるキーワードは、「多世代」「多種目」「一貫指導（ジュニアからシニアまで）」「拠点施設」「自主運営」「受益者負担（会費納入）」であり、クラブ自体が重要な社会基盤を形成する。

果たして栃木県のこどもたちのスポーツ環境は十分整っているのか。こどもたちの体力は右肩下がりである。中学生の部活動も学校の先生の数も減少している。富山県ではここ10年間で256部が減少した。小学校から中学へ行く際にスポーツ環境が激変する。

富山県の場合、広域スポーツセンターがリーダーシップを発揮した。市町村の行政担当者がスポーツ団体と直接向き合う形になると難しい。総合型

地域スポーツクラブを設立すべきかどうかについて話し合う検討委員会を設立準備委員会の前に設置した。議事録は全て設立準備委員会に提出した。

市町村のマスタープランの中に総合型地域スポーツクラブについての文言を入れてほしい。また、施設建設計画があれば、その中にクラブを考慮したものをに入れてほしい。学校改築の際、事務所、シャワー、できればミーティングルームを設置するようにする。しかし、行政の担当者が3年で交代してしまうのが問題である。したがって、「まかせるべきは地域住民にまかせる」ことが大切である。

既存のスポーツ関係団体が一番気にするのが自分たちの組織をつぶすつもりかということである。力を得たいというのが真意ではあるがなかなか伝わらない。確かにスポーツ少年団の指導者は現状で精一杯という感じである。

学校施設の開放に関して、スポーツをしていない人の税金も学校施設の設置・運営に使われているという認識に立てば、「協力金」「会費」という受益者負担があってもいいのではないか。また、学校施設利用の効率性を向上させなければならない。学校開放が目いっぱいだというのは錯覚であり、例えば、台帳上と実際の参加者は違うし、実質的には参加率は50%程度ではないか。同一種目で同じ時間帯に近くの体育館を同時に2つ使っていることがないのか。実際の開始時間は45分ぐらい遅れるのが常になってしまっている。皮肉な例だが、この時間帯に初心者バドミントン教室を開いたこともある。なお、平均的なスポーツ愛好者のまとまりは30人程度が適当ではないか。

先に紹介した福野スポーツクラブはメンバーのためのクラブではなく、町全体のスポーツ振興を考える公益的性格を帯びようになっている。また、クラブは行政の縦割り抑制の働きを担っている。さらにクラブでは大学生や高校生が小中学生に一生懸命教える例もある。そして、そのことにより地域教育力が向上した。人口120万人で35市町村から構成される富山県の場合、10市町村にクラブが存在し、残りの25市町村も検討に入っている。どうしてもスポーツ少年団などがこどもたちを抱え込むと、他の団体との軋轢が生じてしまう。いずれにしても必ず情報を交換し合うことが大切である。

(2) 成岩スポーツクラブの成功事例

広域スポーツセンターを全国で300設置する構想がある。国のスポーツ環境をめぐるかじがきられたといえる。自分はこのクラブに関わって7年目であるが、あくまでもボランティアで成岩スポーツクラブのコーディネーター役をやっている。クラブをなぜ作ろうとしているのかに対する答えがなければ、クラブは作らない方がいい。さらにどういうクラブにしようかというアイデアも不可欠である。要するに一番大切なのはなぜクラブを作ろうとしているかの理念や思いであり、協力者はその理念に賛同するのである。夢やビジョンが掲げられなければ何も意味がない。ただクラブを作るだけでは全くだめである。

地域の学校の若手で活躍している部活の先生の名前を知っていればよりやりやすい。地域のスポーツ施設は学校体育施設ぐらいしかないのが現状である。ドイツにおける地域スポーツクラブの例を挙げれば、クラブの会議資料作成者をたたえ、1コインの寄付を募るということまでやっている。日本における体育指導委員の会議は、ほとんど役所が資料を作ったただ言いつばなしの状況になっている。事務局機能をやるのがクラブ運営の基礎である。クラブ運営にあたってはあちら立てればこちら立たずというケースがいくらかもある。会議をやっているのか喧嘩の仲裁をやっているか分からなくなるほどである。

クラブは経営体である。10万円の予算で1万円の収入では赤字で行き詰まる。銀行はどこも金を出してくれない。クラブを立ち上げるには馬鹿になれる人が必要である。罵倒されてもにこっと笑って対応できるかどうかである。また、クラブを作ることが目的ではない。クラブを作ったところからスタートするのである。行政の外郭団体としてできるパターン（役所が事務局をやる）は意味がない。自主的なクラブ作成こそ意味がある。

95年度に文部省（当時）が総合型地域スポーツクラブ事業を始めた。現在は第2ステージで、競争の時代に入っている。法人として立ち上げ、それが地域から受け入れられるかどうかのポイントである。スポーツ振興くじの配分目当てにスポーツ事業の法人設立が雨後のたけのこのように生じている。魅力をどう打ち出すか。クラブのオリジ

ナリティをどう打ち出すか。「苦勞して勝ち取った経験やノウハウであればあるほど人には言わない」というのが原則である。

自分の金と自分の足と自分の汗、自分の時間を使って情報を取りに行かなければならない。仕事としては半田市内の4つのスポーツクラブに関わっている。成岩スポーツクラブは全国で200あるスポーツクラブの一つの事例である。果たして近所のこどもたちの名前を何人知っているか。10人すぐいえるという人はほとんどいない。だから、中学生が喫煙していても無視して通り過ぎる。こういう大人たちは子どもからするとダメである。これで地域の教育力が必要と説いても説得力はない。地域の教育力は子どもから見ると何人の大人たちから声をかけてもらえるかにある。だったらそういうつながりを町で作っていかうと、94年に成岩スポーツクラブ設立の動きが始まった。

スポーツは人と人とのつながりを作る上でやりやすい。現状では狭い殻の中でばらばらに活動している。これをコーディネートするというのがクラブ設置の原点である。そのようなネットワーク作りをしたいというのが設立の原点であった。したがってクラブの拡大等は二の次である。学校と地域の融合・連携がなければクラブ設立の意味はない。その際は、学校の校長のリーダーシップが不可欠である。成岩は1万9000人の地区でこうした呼びかけに応えたのが50人であった。今は100人を越える。皆ボランティアである。最も難しいのはボランティアのモチベーションをどう維持していくかである。「こどもたちとスポーツとまちづくり」が合言葉になっている。

5. 行政依存型クラブと部活-地域融合型クラブが直面する課題

(1) 石橋町教育委員会生涯学習課におけるインタビュー内容 — グリムの里スポーツクラブ"をめぐる運営課題 —

やってくれる人に裁量権を与えることが大切である。スポーツを個人だけが楽しむ時代ではない。ギブ・アンド・テイクの発想で、年齢層が高くなると支える側にまわってもいい。行政サイドがお

膳立てしてもダメで、施設の提供に徹し、基本的には自分達でやってもらうというのが大切である。

こうした点から見ると栃木県のスポーツ振興はむしろ後退している。県民スポーツ大会が縮小しているのがその例である。県民大会の予選版に相当する郡民体育大会の参加者も減少している。要するに各市町村のスポーツ状況は活気がないし、何よりも若者の参加が少ない。

グリムの里スポーツクラブについて、もともとは1990年当時、石橋町の体育指導委員がニューススポーツの拡大を企図したのがきっかけであった。その後、ソフトバレー、グランドゴルフなどのレクリエーション種目が地域に根付いてきた。こうした単位種目が増えて、それが「くっついた形」でクラブ設置となった。町の体育指導委員の役割として単一種目の指導を超えたものが求められるようになっている。例えば、将来は体協のテニスクラブとも一緒にやっていきたい。当初、会員は400人であったが、現在800人に増えた。町民の1割に参加してもらうのが目標である。いずれは法人化して、スポーツ施設の管理業務を受けてこれを収入に当てたいところだが、そうした考えは体育指導委員3名が入っている運営委員会の一部には浸透しているものの、クラブ員の目的意識は決して高いとはいえない。

また、石橋町には中学校が一つ、小学校が四つあるが、町民でない教員も多いせい、クラブと関わろうとする積極的な姿勢はない。どうしてもスポーツ少年団は勝利重視となってしまう。ただし、ミニバスケットの指導者が先生であったのが、転勤でいなくなり、地域の人（こどもの親）が指導者となったことで、「勝つためのチーム」と「楽しむためのチーム」が結成された例もある。

クラブの事務局を実質的に行政が支えているので、これを克服しなければいけない。クラブのスタッフは、町の臨時職員として体育指導委員が担当している。事業運営ができるクラブマネージャーが必要である。クラブ存続をめぐる今のみまでは不安である。

体協も人材不足、選手不足という深刻な問題を抱えている。さらに今の体協のシステムでは初心者はいれない。総合型地域スポーツクラブは「病院の待合室がグラウンドでの活動に変わる」契機

となるのではないか。行政側・体育指導委員としては、どうしても日々の業務（施設管理、大会開催）の準備で追われる面がある。体育指導委員を公募制にすると、委員間のチームワークや報酬プールの使い方といった点で問題が生じるように思われる。NPO法人となれば、ゼッケンへの商標などスポンサーもとりやすい。

(2) 栃木市立吹上中学校におけるインタビュー 内容 - 吹上スポーツ文化ネット¹²の模索 -

クラブ立ち上げの経緯は、中学校における非行問題への対処に「地域力」を必要としたことであった。土日の部活を地域スポーツに取り込めないかという思いもあった。2001年からの試みが学校と地域との連携を重視する県と国の目にとまり、「運動部活動地域連携実践事業」として、国から補助金を受けている（年間170万円の補助で3年間支給）。

スポーツクラブと連携して部活動を盛り上げることを目的とした。指導者は学校の先生が当たっている。教員の説得がまず先であったが、偶然にも若手教員が入ってきたという幸運もあった。

クラブ立ち上げに向け、地域の役職者に意見をきく検討会も設置した。地区の体育協会、公民館、「親父の会」（学校に協力する会）などとの話し合いの機会を持った。その後、文部省から上記の指定を受けたのでやらざるを得ないというのが実情である。新聞づくりなどPTAの協力、保護者から印刷物等の協力も数名単位（9名）であった。

しかし、野球部の部室を転用したクラブ事務局全体の面倒を見る人は僅かである。電話・インターネットの設置が不可欠で、教育委員会の設置許可は得たものの、一切金を出さないということで苦慮している。市内の他の中学校6校も様子見を決め込んでいる。

クラブで会員証を作成し、市の総合運動公園を会員証提示による利用することを試みたが認められなかった。生徒（中学生）本人が会員となる。なお、吹上中学校の教員は全員が会員となっている。小学生や地域の人がいずれ加わることも視野に入れている。小学校2校の施設を使わせてもらっている。いろいろな人が集まってくる拠点になればと考えている。「スポーツ交流祭」を部活動の保護者に運営してもらった。

栃木市のスポーツ行政は足利市のような専門職員も存在せず、遅れているといわざるを得ない。大平町でも町長は積極的に市民スポーツを振興している。大平町では「大平ネット」と称して、町の総合グラウンド隣の土地を町が買い、そこを総合型地域スポーツクラブの事務局にしようとしている。

6. コア組織の設定を模索する自治体の事例 - 足利市と大平町の取組み -

(1) 足利市教育委員会市民スポーツ課¹³におけるインタビュー内容

足利市では、1988年に桑野地区を中心に地域スポーツクラブ連合が設置された。1993年度からは市内4地区が地域スポーツ活動推進事業に取り組んでいる。また、体育協会の支部組織は小学校単位にある。1994年度以降、とくに若返りの観点から体育指導委員の活性化も図っていて、人数も従来は38名であったが2002年度から48名に増加した。1997年度からは「スポーツタウン推進事業」も進めており、98年度からは「スポーツカレッジ」も開催するようになった。市開催のスポーツ教室も52コースに及んでいる。

足利市のスポーツ行政の特徴を一言でいえば「施設型」である。市から見ると支援事業をめぐる県の動きは遅い。総合型地域スポーツクラブといっても従来から市がやってきた積み重ねの延長と位置付けている。

足利市はサッカーくじ収益金からの補助金を得ているが、領収書の原本を提示しなければならないなど、とくに用務費が使いにくいものとなっている。具体的には「総合型地域スポーツクラブ創設支援」というもので、1地区あたり100万円が2年間支給される。補助金の用途ではどうしても行政が入って介入し過ぎるようになってしまう。獲得している補助金としては、もう一つ、地方公共団体スポーツ活動助成の「地域スポーツ活動推進事業」（定額で200万円をスポーツ教室・スポーツ大会の開催に対して補助）がある。

足利市にはスポーツ少年団がない。その代わり小学校体育連盟が少年スポーツ活動の中心を担ってきた。しかし、この活動継続も難しくなったので総

合型で対応していこうという流れになっている。かつて（1976年当時）小学校単位で単一種目のスポーツ少年団が存在したため、その名残で小学校を拠点に進めていったほうがいいということになった。

三重地区の例でいえば、特定の種目は指定せずに、各総合型地域スポーツクラブに種目をまかせる。企画・立案の中心は体育指導委員である。自治会長が積極的であることも大きい。三重地区では設立委員会が立ち上がった。

総合型地域スポーツクラブの基本的スタンスとして、「やりたい人だけがくればいいというのではだめ」「見る楽しみ、応援する楽しみ、サポートする楽しみ」といったことを掲げている。行政としては、この市民スポーツ課がなくなることが究極の目標といってもよい。さらに、公共財産としての学校施設を利用していきたい。また、自治会組織のエリアを拠点とした方が現実的である。地域住民自らが立ち上げた場合には法人化には手間ばかりかかるのではないか。クラブマネージャーについても体育指導委員がクラブマネージャーになるのが理想である。

三重体育館が2001年にオープンし、今後はここを拠点とする体育協会の事務局自体が広域スポーツセンターの事務を取り扱うことになるのではないかと。地区住民と行政とのコミュニケーションは月1回程度ということもあり思うように進んでいないのが実情である。行政主導で進めていくことは可能であるが、それでは地域主体とはならず、正直なところ歯がゆい思いである。実際に立ち上げるとなると、まず人間関係を築くのが大変である。これさえクリアすれば、技術的なことは後から付いてくる。いずれにせよ、県との密なコミュニケーションがあるわけではないが、足利市の場合、小体連・中体連がしっかりしているし、熱心な教員も多く、これを活用した方策を土台にしていきたい。

（2）大平町教育委員会生涯学習課¹⁴におけるインタビュー内容

大平町としてはソフトテニスとサッカーに力を入れていく方針であり、果たして総合型になるかどうか分からないし、総合型が必要かどうか分からない。町には二つの中学校があり、行政としては部活とクラブは共存共栄が望ましいと考えて

いる。

イタリア語でサッカーを意味する「ウーヴァ」という15歳以下を主体としたサッカークラブを2002年3月に立ち上げた。最終目標はサッカーを核として総合型地域スポーツクラブを設立することである。町民以外のメンバーも受け入れている。小山市にヴェルディというサッカークラブがあり、ここに大平町のこどもたちが流れてしまうのではないかというのが立ち上げの直接的な理由である。ところが、中体連の試合に出場することができないという問題がある。中体連に加盟すると今度はクラブの試合に出場できない。

国はスポーツ活動をめぐる地域の実状を分かっているのではないのか。総合型となるにはやはり指導者が必要である。かえって補助金なしで自分たちでやっているところの方が継続しているように思われる。

おわりに

以上のように、総合型地域スポーツクラブを取り巻く状況は、従来の地域毎の取組みの蓄積と当該クラブの有する設置目的などの固有性が相俟って、多様な展開を見せており、そこには国の方策や補助金、県の促進策、市や町の取組み、クラブ組織の目的、自治会やボランティア組織の活動、住民の参加や受け止め方などが複雑に錯綜し絡み合っていることが分かる。

孤立無援に見えるクラブもあれば、全面的な行政支援を受け軌道に乗りつつあるクラブもある。行政のスポーツ振興に取り組む姿勢にも大きな違いがある。果たしてそもそもクラブ運営をめぐる行政支援は不可欠なものであるのかという問いも浮かんでくる。クラブ運営の要諦はやはり人的リソースと捉えられるのか、直面する地域文化活動をめぐる課題は総合型地域スポーツクラブに限ったことなのか、住民のクラブ参加ないしはクラブ協力の境界はどのあたりにあるのか、地域スポーツを考える上でもそこで生活するこどもたちが主役になるのではないかと、さらにはクラブのための秘訣は、地域住民組織一般の組織存続の秘訣と共通するのではないかと、などといった課題に注目せ

ざるを得ないのである。要するに 総合型地域スポーツクラブをめぐる諸課題はローカルガバナンス実践の格好の素材を提供しているのである。

例えば、サン・カルチャークラブと成岩スポーツクラブを比べた場合、その設立の背景や活動内容は全く違うのであるが、クラブ運営のあり方を考察する上でのヒントが示唆されているように思われる。そこで最後に、クラブ運営をめぐるリソースの差異に注目して、以下の5点を指摘しておきたい。

第1に、サン・カルチャーの場合、活動を支えているのが設立者個人であり、多様な支援者が存在しているにもかかわらず、とくに財源面で実質的には孤立無援の状況に陥っていることである。これとは対照的に成岩の場合は支援者の輪が拡大・安定しつつある。このような違いはどこから生じてくるのであろうか。やはり公的セクター（行政）の支援を受けているかどうかの違いではないだろうか。成岩の場合、学校という公共施設をフルに活用できる環境にあることが大きい。

第2に、単に法人化の有無が行政からの支援の有無に直結しているとはいえない点が挙げられる。半田市と宇都宮市とではスポーツ振興に取り組む姿勢というか、スポーツNPO法人（あるいはNPO全般）に対するスタンスそのものが違うのではないか。行政が実際のNPO活動に対してハード面、ソフト面でどのような支援施策を提供しているのかについて、県レベルのそれも含めて比較検討する余地がある。

第3に、受益と負担との関係において、サンカルチャーの場合、金銭的なものに限らず受益者側の負担意識が希薄であるようにも思われる。NPOの活動に参加するということは、参加者は同時に当該NPO組織の運営に何らかの貢献をなすことが前提となっていなければ、円滑な運営は望めない側面があるのではないだろうか。そして、そのことは総合型地域スポーツクラブが提供するサービスの担い手に対してどのような対価を設定すれば良いのかという制度設計をめぐる重要課題を提示しているのである。

第4に、運営の中心者が置かれている雇用状況というか、クラブ運営に注ぐことのできるエネルギーに圧倒的に違いがある。サン・カルチャーの

場合、組織中心者は生活の糧を得るための仕事に従事しなければならず、その仕事も近年の経済状況のなかで決して順調とはいえない。片や成岩の場合、組織中心者の仕事と実質的なクラブ運営が直結しており、いわば専任スタッフとして活動に従事している。

第5に、それにもかかわらず、サン・カルチャーが追及する価値と成岩のそれとの間に優劣があるわけではない。当該組織が追求する価値を評価する基準をどこに置けばいいのであろうか。また、文化諸活動を生活に取り入れることを目的とする組織は、公的セクターの支援を仰がなければやっていけないものなのであろうか。あるいは、当該組織活動の財源支援は地域住民による寄付や私的セクター（企業）によるスポンサー、ないしは収益性重視といったルートを設定しなければいけないのであろうか。

註

¹ 文部科学省「総合型地域スポーツクラブ育成マニュアル」（2003年5月30日現在の文部科学省のホームページ）。

http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/club/main3_a7.htm

² 特定非営利活動法人クラブネット「平成15年度社員総会 総合型地域スポーツクラブ育成状況調査報告会」（2003年5月30日現在のクラブネットのホームページ）。

<http://www.clubnetz.or.jp/announce/soukai/2003/aisatsu.pdf>

³ 2002年8月から9月にかけて行ったインタビュー調査およびクラブマネージャー養成講習会への参加にあたっては、以下の各氏から大変お世話になった。ここに記して感謝の意を表しておきたい（掲載名はインタビューの実施順で肩書きはインタビュー実施時点でのもの。なお日付はインタビュー実施日）。サン・カルチャークラブ代表山形正巳氏（8月25日）、栃木県教育委員会事務局保健体育課スポーツ振興担当副主幹橋本浩氏・同福田智氏（8月30日）、宇都宮市教育委員会スポーツ振興課課長補佐数度幸一氏・同企画係長戸崎勝由氏・同主事藍原貴宏氏・同主任中山和江氏（同日）、富

山県広域スポーツセンター南木恵一氏（9月1日）、成岩スポーツクラブ・半田市教育委員会榊原孝彦氏（同日）、石橋町教育委員会事務局生涯学習課生涯スポーツ担当副主幹瀧澤卓倫氏（9月2日）、栃木市立吹上中学校教頭須藤庄次氏（9月3日）、足利市教育委員会市民スポーツ課スポーツ振興係長須永一美氏・足利市教育委員会市民スポーツ課スポーツ振興係主任板橋秀明氏（9月10日）、大平町教育委員会生涯学習課スポーツ係地域スポーツ主事主査砂岡良治氏（同日）。

⁴ 総合型地域スポーツクラブの財源の柱は会費収入、事業収入、寄付金収入、受託事業収入である。クラブハウスに求められる設備として、事務室（受付フロント、事務机、専用電話回線）、サロン（談話室。ソファ、テーブル、掲示板等）、会議室、トイレ（以上グレードⅠ）、シャワー・ロッカー室、用具室（クラブ専用のスポーツ器具等の保管）（以上グレードⅡ）、カフェテリア（軽食や飲み物などの提供）、調理室（厨房。各種交流パーティーの準備等に活用）、託児室、トレーナー室（体力・スポーツ相談等に活用）（以上ここまでできればグレードⅢ）とされている（栃木県教育委員会「総合型地域スポーツクラブマネージャー養成講習会テキスト」2002年、p.42, p.47）。

⁵ 2003年5月施行の改正NPO法では「新しい非営利法人の枠組みと関連税制への切り替えは06年度と予定」され（2003年3月15日付朝日新聞朝刊）、また、「経済産業研究所が01年に実施した調査によると、NPO法人の事業規模は平均で年間1860万円。500万円未満が半数近くを占める。収入の内訳は自主事業収入と会費がそれぞれ3割、行政からの委託事業と補助金が計1割」となっている（同4月2日付朝刊）。また、山内直人氏（大阪大学教授）は「NPOで働く期待と現実の大きな落差」「零細組織につきものの資金難と人材難の悪循環」と題して、日本のNPOにとってこの二つが最大の課題だと指摘している。さらに記事ではNPO法人を対象とした2001年の経済産業研究所の調査報告を紹介し、「1団体あたりの事務局スタッフは平均6・3人。常勤より非常勤が多く、無給が4割を占める。常勤だと3割だ。年収は常勤で平均134万円、非常勤は51万円」「生計を成り立たせるだけの給与水準に達していない」

「スタッフと雇用契約を結んでいるNPO法人は3割強。健康保険や雇用保険などに加入しているのも2割台で、労働環境は整っていない。推計では、法人と任意団体を合わせたNPOの雇用者は、00年で非常勤を含めて約17・6万人」「行政・企業からくる委託費や補助金は個別の事業に対する費用が多く、事務局経費や人件費は別途捻出しなければならない」、といったNPOの実像を垣間見せている（2003年4月3日付朝日新聞朝刊）。

⁶ サン・カルチャークラブの入会金は2,000円（一般会員・正会員のみ）、年会費は一般会員6,000円（家族全員で施設、教室など会員料金で利用可。個人又は団体）、正会員10,000円（目的に賛同し、家族全員で施設、教室など会員料金で利用可。個人又は団体）、賛助会員10,000円（目的に賛同し、活動を支援。個人又は団体）、購読会員3,000円（情報誌さんかるの年間購読料含む。個人又は団体）、団体個人登録会員1,000円（正会員団体の会員は教室など会員料金で利用可）となっている。2003年3月現在で、正会員47家族、一般会員33家族、賛助会員11名である。また、「設立総会議案書」（2003年3月1日）によれば、収入の内訳は入会金（24名）、メンバー会費（36名）、正会員（25名）、賛助会費、クライミング利用料（約190万円）、ミニ体育館利用料、会議室利用料、各種講座（約160万円）、放課後活動、広告費などで、合計約520万円となっている。支出の内訳は雑費（印刷費、通信費、消耗品費、ボード充足費）約150万円、講師料約125万円、事務費（賃借料、水道光熱費、事務員給与など）約240万円などで、合計約520万円と同額である（いずれも2002年4月1日から同年12月31日までの決算書）。さらに、「2003年度事業計画書」によれば、この年度から常勤職員2名をフルタイムで雇用し、活動会員10名を雇い入れている。そして、「2003年度収支予算書」（2003年4月1日～2004年3月31日）によれば、

「収入の部」は、(1) NPO事業として、入会金50名、メンバー会費100名、正会員会費50名、賛助会費100名、購読会員200名を見込み、これらの収入合計が280万円を見込んでいる。広告費20社で120万円、スポーツ・文化教室事業収入300万円といった具合である。その他、自然観察・自然教

室などの野外活動事業収入3万円、スポーツ・文化を通してのふれあい活動支援事業収入3万円、スポーツ指導者の派遣事業24万円、障害児の放課後の過ごし方支援事業収入60万円、障害者の社会参画支援事業収入6万円、フリースクール等の子どもの健全育成事業収入3万円を見込んでいる。また、(2)収益事業として、クライミング利用料450万円、物品の販売事業300万円、施設貸し出し事業60万円などで、NPO事業と収益事業の合計約1,640万円を見込んでいる。どちらも大幅な財源規模拡大となる。一方、「支出の部」では(1)NPO事業として、上記スポーツ・文化教室事業費240万円(講師謝礼)、管理費として役員報酬120万円、給料手当360万円、旅費交通費12万円、水道光熱費120万円、通信運搬費36万円、賃借料300万円を見込み、(2)収益事業として、クライミング利用料事業(施設充足費と施設使用料)180万円、物品の販売事業(印刷製本費と仕入れ費)146万円、施設貸し出し事業(維持管理費)6万円となっている。NPO事業と収益事業の合計が約1,630万円を見込んでおり、こちらも収入に合わせた大幅増となっている。

⁷ 栃木県教育委員会「総合型地域スポーツクラブの育成状況等についての調査結果」(2002年4月)。

⁸ 栃木県教育委員会「総合型地域スポーツクラブ—マネージャー養成講習会テキスト—」(2002年) p.7。

また、栃木県内スポーツ行政をめぐる関係諸アクターには、県教育委員会、県スポーツ振興審議会、県障害福祉課、県障害者スポーツ協会、県グラウンド・ゴルフ協会・県ボウリング場協会・県トランポリン協会などのその他競技・種目団体、県レクリエーション協会(県種目12団体)、市町村レク協会等39団体、県体育協会(競技力向上委員会、スポーツ科学委員会、日体協公認栃木県スポーツ指導者協議会、日体協公認スポーツドクター栃木県連絡協議会、県競技団体44、県スポーツ少年団、県スポーツ少年団指導者協議会、県中学校体育連盟、中学校、中学校運動部、県高等学校体育連盟、高等学校、高等学校運動部)、郡市町村体育協会57協会、県体育指導委員協議会、郡地区市町村体育指導委員会、教育事務所8カ所、49の市町村教育委員会、市町村スポーツ振興審議会、

栃木県民総スポーツ推進会議、広域スポーツセンター、総合型地域スポーツクラブ、がある(同p.7)。

⁹ 栃木県教育委員会事務局保健体育課「平成14年度栃木県スポーツ振興行政資料」p.25。

¹⁰ 宇都宮市教育委員会スポーツ振興課『平成14年度事務概要』p.5。

なお、宇都宮市の体育施設(2002年度現在の運動場、体育館、プール・その他)を列挙すれば以下のようなになる。宮原運動公園、駒生運動公園、鬼怒川緑地運動公園石井緑地、柳田緑地、道場宿緑地、市サッカー場、みずほの中央公園、屋板運動場、宇都宮市弓道場、清原中央公園、清原南公園野球場、陽南第1公園、陽南第2公園、錦中央公園、御幸公園野球場、雀宮体育館 雀宮野外施設、下荒針運動場、東谷運動場、城南グラウンド、松原青少年ホーム、東青少年ホーム、篠井公民館附属運動場(以上運動場)。宇都宮市体育館、宇都宮市雀宮体育館、宇都宮市明保野体育館、清原体育館、宇都宮サン・アビリティーズ、松原青少年ホーム、東青少年ホーム、勤労者体育センター、姿川公民館附属体育館(以上体育館)、水上公園プール、駅東公園プール、陽南プール、宇都宮市スケートセンター、サイクリングターミナル(以上プール・その他)(同p.14)。

¹¹ 石橋町(人口約2万人)におけるグリムの里スポーツクラブについて、2002年度当初予算では会費は年額500円で、16種目45団体が加入している。予算規模は115万円となっている。しかし、「平成13年度グリムの里スポーツクラブ収支決算書」によれば、決算規模は300万円弱に膨らんでいる。1998年度から2000年度まで、現文部科学省と日本体育協会の総合型地域スポーツクラブ育成モデル事業として指定された。19専門部・28支部からなる石橋町体育協会と43団体17種目からなる石橋町スポーツ少年団との連携や「スポーツだけに囚われない文化的な活動」を唱っている。クラブ組織について、会長1、副会長2、事務局を構成する運営委員長1・副運営委員長2、運営委員20(体指3を含む)を含む評議員43名で評議員会を構成している。事務局のもとに「組織活動専門部」があり、「活動計画担当」「研修指導担当」「広報担当」に分かれている。

¹² 吹上スポーツ文化ネットの年間運営費は約170万円で、県から10万円の補助を受けている。会員数は298人である。登録指導者が31名おり、うち吹上中教員が20名である。年会費1000円のうち、保険料が500円を占めている(2002年度)。規約には、「この団体は、主に中学生に対し、体育・スポーツ・健康・文化などの活動ができる豊かな環境づくりとスポーツ文化等の交流をとおして地域づくりに貢献する」とある。また、趣意書には、「子どもたちの現在おかれている環境は、受験競争の過熱化、いじめや不登校の問題をはじめとして、仲間づくりなどの社会性の欠如、元気に遊ぶ子とそうでない子の二極化現象の拡大、生活習慣病の増加など深刻化しています。また、子どもたちの問題行動は、社会問題として取り上げられ、解決のためには、学校・地域社会が一体となって取り組むことが必要とされています」「学校週5日制では、子どもたちの『ゆとり』を確保する中で、学校・家庭・地域社会が相互に連携しつつ、子どもたちが『生きる力』をはぐくむことが求められています」とある。

¹³ 足利市22地区には沿う形で体育協会支部があり、これは概ね小・中学校区となっている。

自治会、体育協会支部、老人会、婦人会、PTA、育成会等の既存地域組織の連合体(中心母体は体育協会支部)を総合型地域スポーツクラブ設置の土台と考えている。そのような足利市のスタンスは、「体育教会支部を核にしつつ概ね市内中学校区域を1つの単位として設置」「クラブ

の企画運営委員は、地域の自治会・体育協会支部・育成会・PTA・地域小中学校代表・体育指導委員等で組織し、クラブ設置及び運営に伴う問題解決組織として機能するよう設置」という表現にも示されている(足利市教育委員会『2001あしかがの生涯スポーツ』2001年7月,p.25)。

また、「三重地区スポーツクラブ設立までのスケジュール案」(足利市資料)によれば、このクラブは少年野球教室、ドッジボール、バドミントン、卓球、ソフトバレーボールといった種目を包含し、以下のような事業内容を設定している。すなわち、「クラブ設立目的等の確認、クラブの開設種目・募集対象者・募集定員の決定、開設種目の担当者・指導者の確保、使用施設の確保、規約案の作成、発足当初の役員案の作成、クラブの年間プログラムの作成、開設種目別・チーム別日常プログラムの作成、予算書案の作成、クラブ設立趣意書の作成、会員募集要項の作成、入会申込書の作成、会員募集方法・宣伝の決定、会員証・請求書・領収書等の作成、会員登録管理の方法、事務用品の購入、クラブ事務所の設置、クラブ設立総会の開催、クラブ活動事業の展開」がそれである。

¹⁴ 大平町の「ウーヴァ・スポーツクラブ」について、正会員は入会費6,000円、月額3,000円を納入する。幼稚園チーム(幼児)→サッカースクールチーム(U12.小学生)→中学チーム(U15)→高校チーム(U18)→単独クラブチーム・企業チーム(Top.一般)、とあるようにピラミッド型のクラブ組織構造となっている。

Abstract

The Conditions of Local Governance and the Problems of Cooperation among Actors concerned in Local Government

NAKAMURA Yuji

The Purpose of study is to clarify the conditions of local governance and the problems of cooperation by examining the cases of the local sports promotion policy in the Tochigi prefecture. The Ministry of Education, Science and Culture made the promotion policy of establishment of "Sougogata" (plural sporadic events) Clubs, which support the local grass-roots sports activities. The Tochigi Prefecture introduced this supporting policy and incorporated this idea into the implementation planning since 2001.

In this article, I will explain the interrelationships among the public sectors (the Tochigi prefecture and some municipalities) and the voluntary sectors (the Plural Sports Events Clubs, the existing sports clubs and the informal recreational sports clubs). Moreover, "NPO" (Non Profit Organizations) are one of the important actors connecting local governments, sponsors, schools communities and citizens who are interesting in participating or supporting sports activities.

(2003年6月1日受理)