熊本大学教育学部紀要，人文科学
第57号，219－228，2008

公共スポーツ施設における指定管理者制度の社会学的意味

後　藤　貴　浩

Sociological Interpretation of designated administrator system in public sports facilities

Takahiro Goto

(Received October 1, 2008)

1. はじめに

全国の自治体では，2003年9月2日に施行された地方自治法の一部改正により，公共施設における指定管理者制度の導入を積極的に進めている．一般的には，指定管理者制度導入の目的は，自治体の「経費節減」と地域住民に対する「サービスの向上」にあるが，その根本的な背景には，地方自治体の財政悪化があることは言うまでもない．いわゆるハコモノ行政により蓄積された負の遺産的な公共施設が，廃止や売却へと追い込まれることへ抵抗すための政策的な最後の一手と言えなくもない．特に国体を機に建設され続ける大型スポーツ施設は，その代表的な例であり，その存続をかけて総合型地域スポーツクラブの活用を含めた指定管理者制度の導入が積極的に進められている（伊賀上，2008）．

もちろん，公共スポーツ施設の持つ政策的，公共的，あるいは教育的・文化的な価値から，ポジティブな立場で指定管理者制度を捉えることは重要なことであろう．しかしながら，一方で社会学的な視点から見ると，同制度の導入は，公共スポーツ施設に対する様々な理念や価値観がせめぎあう場として捉えることが可能である．具体的には，行政担当者，受託業者，体育・スポーツ組織，地域住民，地域組織，議員等，多様な人々が絡み合う場であり，指定管理者制度に個別具体的な社会的意味を付与する過程として捉えられるということである．同制度の導入に関係する様々な個人・団体が，それぞれの立場や意図のもとで繰り広げる相互作用を読み解き，指定管理者制度の形式的意味である「経費削減」「サービスの向上」とは異なる社会学的な意味を探求することが本研究の目的である．

2. 研究の視点および方法

1）研究の視点

公共スポーツ施設への指定管理者制度の導入は，いくつかの課題が指摘されつつも，基本的には，地域スポーツ振興にとって効果的な施策として自明視されている．そこでは，地域社会あるいは地域スポーツに関わる人々の主体的な実践や相互作用については等閑視される傾向にあるといえる．そこでここでは，指定管理者制度の導入過程に着目し，そこに関わる人々のどのような実践を通して，地域社会あるいは地域スポーツにおいてどのような社会的意味が付与されつつあるのか，という視点のもとフィールドワークを行うこととした．このことにより，前述したような同制度の形式的意味とは異なる，内在化した問題性についての実証的認識を提供することが可能になると考えたからである．

本研究では，特に，同制度導入に関わる会議およびそこで繰り広げられる会話を分析対象とすることとした．その理由は，会議や会話という場面は，「組織や制度を生きるひとびとの実践」（好井，1999a）がより鮮明となる制度的状況であると考えるからである．特に，指定管理者制度という地域スポーツ政策（制度）と主体としての地域住民の出会う場面において，彼らがそこにいる「場面や状況を＜意味あるもの＞として互いに認知し表示しあうのに，その場そのときに用いている『方法』を記述すること」（好井，1998）を意図した．また，このように，会話に着目する理由は，「日常生活全般の解読・解体・再編を目指すとすれば，“会話すること”の自明性は，それ自体きわめて意味ある探求対象となる」（好井，1999b，p.53）からである．つまり，同制度導入に関わる会話の中には，制度そのものが，地域社会あるいは地域スポーツにおける効果的施策であるという秩序現象が潜んでいると考え

るからである．このように，本研究では，好井の提唱する『批判的エスノメソドロジー』(1998，1999a，1999b) を理論的背景としている．

2) 研究の方法

(1) 研究の方法

参与観察をもとに，フィールドノーツを作成し，分析を行った．フィールドノーツの作成では，エマーソンら (1998) のエスノグラフィックな手法を参照した．

データの分析作業では，質的データの分析上のテクニックとして，グラウンデッド・セオリー・アプローチによるコーディング法を採用し，仮説的な説明概念としてのカテゴリーを生成した．さらに，それらのカテゴリー間を包摂する概念をコア・カテゴリーとして位置づけた．また，すべてのカテゴリーがデータに適合しているか，再度データに立ち戻り，批判的検討を行った．

グラウンデッド・セオリー・アプローチとは，「データの解釈から説明概念を生成し，そうした概念間の関係から人間行動について一つのまとまりのある説明図を理論として提示する」(木下, 2003) ものである．エマーソンらによるエスノグラフィックな手法においても，フィールドノーツを加工する際の分析上のテクニックとして用いられている．具体的には，木下 (2003) にしたがい，以下の手続きを経てカテゴリーを生成した．まず，エマーソンら (1998) を参考にフィールドノーツを作成する．次に，注意深くかつ子細にフィールドノーツを読む一方で，関係者の「指定管理者制度」，「地域社会」および「地域スポーツ」に対する認識やそれらの関係性に関する一続きのデータ (やり取り) に着目し，それにふさわしいラベルとなるような言葉や語句を書き留める (オープン・コーディング)．さらに，「指定管理者制度の社会学的意味」という分析的関心のもと，オープン・コーディングされた概念間の関係に着目し，それらを説明するカテゴリーを生成する (焦点をしぼったコーディング)．以上のようなデータの分析を行った後，再度，フィールドノーツに立ち戻り，指定管理者制度の導入に絡み，どのような社会学的意味 (コア・カテゴリー) が立ち現れてくるのか検討した．

なお，調査にあたっては，調査対象者である上天草市の行政担当者及び受託業者『NPO 法人ひとづくりくまもとネット』の承諾を得た．

(2) 調査の対象

本研究は，熊本県上天草市における指定管理者の選定および運営過程を対象とする．特に，上天草市総合センター「アロマ」(総合運動公園) および野外施設 (キャンプ場等) への指定管理者制度導入過程に着目し，受託業者となった「NPO 法人ひとづくりくまもとネット」を中心とした関係者のやり取りに焦点化し分析を行う．

【上天草市】

平成 16 年 3 月 31 日に旧大矢野町，松島町，姫戸町，龍ヶ岳町が合併し誕生した上天草市は，熊本県の西部，有明海と八代海が接する天草地域の玄関口に位置し，大矢野島，天草上島，その他の多数の島々からなっている．ほぼ全域が雲仙天草国立公園に含まれ，日本三大松島の一つに挙げられる松島の風景，龍ヶ岳をはじめとする九州自然歩道 (観海アルプス) からの眺望など，景勝地として四季折々に美しい表情を見せている．

上天草市の人口は，昭和 35 年に 51,439 人であったが，平成 12 年には 35,314 人まで減少しており，過疎化が著しい．行政は，企業誘致，若者定住対策，移住者促進等，人口増に向けた政策を積極的に展開しているが，現在のところ大きな成果をあげていない．人口構成をみると，若年者人口は，昭和 35 年 9,234 人 (構成比：17.9%) から，平成 12 年 4,689 人 (構成比：13.3%) に半減している (少子化)．逆に，高齢者人口は昭和 35 年 4,164 人 (構成比：8.1%) から，平成 12 年 9,628 人 (構成比：27.3%) と倍増している (高齢化)．

産業構造をみると，他の地方と同様に，第一次産業 (昭和 35 年：58.7%→平成 12 年：15.5%) から，第三次産業 (昭和 35 年：30.0%→平成 12 年：57.6%) へと転換している．これは，日本社会全体の産業構造の転換に加え，上天草市の地勢の大部分が，急峻な山ひだが海岸線まで迫り，全体的に平坦地が少ない (山林 60.8%，田畑 12.3%，宅地が 5.2%) という特徴が影響している．加えて，昭和 41 年の天草五橋の開通により，飛躍的に伸びた観光産業も大きな影響を与えている．ところが，農漁業に代わり上天草の基幹産業となった観光産業も現在では低迷していると言わざるを得ない．例えば，日帰り観光客数 (平成 18 年度) をみると，阿蘇地域が 16,385,800 人に対して，天草地域では，3,494,100 人，宿泊観光客数 (平成 18 年度) をみると，阿蘇地域が 2,129,800 人に対して，天草地域では 662,100 人と大きく水を開けられている．熊本県全体を見ても，観光客数の比較では，阿蘇 29%，菊池 16%，玉名・荒尾 12%，山鹿・鹿本 7%，熊本市 7%，天草 7%となっており，観光地天草の占める位置はそれほど大きくない．また，熊本県全体の総観光客数が，平成 9 年度の 49,198,500 人から平成 18 年度の 62,129,400 人と大きく伸びているのに対して，天草地域は，平成 11 年度 4,453,500 人から，平成 18 年

度4,156,200人と逆に減少している（基幹産業の低迷）．その一方で，従事者数をみると，サービス業従事者は平成3年に3,888人だったのに対して，平成13年には4,411人と増加している（農林漁業：733人→538人）．農漁業からサービス業への転換を図るしかなかった状況の中で，観光産業の低迷は，市民所得の大幅な縮小をもたらすこととなった．ちなみに，熊本県全体の市村民の年間平均所得を100とすると，上天草市民は73.9となっている（所得の低下）．

このような「高齢化・少子化」「過疎化」「基幹産業の低迷」といった典型的な地方の課題に対して，大型健康施設「スパ・タラソ天草」の建設（＝健康），総合運動公園の整備（＝スポーツ），野外施設を活用したグリーンツーリズムや就農促進事業（＝ツーリズム），あるいは，NPO法人による「流木炭化プロジェクト」（＝自然）などの取組を行ってきたが，大きな成果をあげるに至っていない．

【NPO法人ひとづくりくまもとネット】

2006年12月に大学の教員が中心となり設立された社会教育事業を中心事業とする非特定営利活動法人である．熊本市に事務局を置き，社員数は25名となっている．定款には，①社会教育の推進を図る活動，②子どもの健全育成を図る活動，③職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動，④学術，文化，芸術又はスポーツの振興を図る活動，⑤情報化社会の発展を図る活動，⑥環境の保全を図る活動，⑦まちづくりの推進を図る活動，が事業内容として掲げられている．

2008年度から上天草市の公共施設の指定管理者として管理運営を行っている．受託施設は，上天草総合センター「アロマ」（総合運動公園），白嶽森林自然公園（キャンプ場），龍ヶ岳山頂自然公園（キャンプ場，天文台），姫戸小島公園（海水浴場，キャンプ場），姫戸諏訪公園（海水浴場，キャンプ場）の5施設である．現在は，これらの施設に関する事業展開を中心に，その他スポーツ事業（サッカー，陸上のクラブ運営），健康事業，人材派遣等を行っている．熊本県内外の公共スポーツ施設や文化施設，社会教育施設の指定管理者に積極的に応募し，施設を核とした社会教育事業の提供を目指している．2008年度の予算は，総事業費49,354,800円となっている．

(3) 調査の期間

2007年11月～2008年10月

3. 結　　果

フィールドノーツにおけるデータについて，参与観察によるスケッチおよび同時進行的なメモを参照し，オープン・コーディングを行った．表1はオープン・コーディングした例である．

このオープン・コーディングの段階では，本研究の意図する「地域社会」「地域スポーツ」とは関連の薄いコードも含まれる．そこで指定管理者制度と地域社会あるいは地域スポーツという分析的関心に焦点化したコーディングを行い，サブ・カテゴリーを生成した．さらに，これらのサブ・カテゴリー間の関係を包摂する概念を，コア・カテゴリーとして位置づけた．

オープンコーディングの結果，以下の37コードが確認された．

表1　オープン・コーティングの例

データ番号	項　目	トピック	メ　モ	オープン・コーディング
20080205	議会	議会において，地元企業団体ではないところに委託したことへの批判に対して，市長が答弁した．公正な審査により決定したと答弁，客観的評価であると強調． ＮＰＯ法人元気工房の賛助会員である地元選出議員が強烈な反対姿勢を打ち出す． その後，別件で市長と面談．その席上，ＮＰＯや大学主催の事業であっても，指定管理者の施設の私物化は断固許さない．スポーツ振興，地域活性化という名目であっても，一般利用客を優先するよう釘を刺される．	市長の形式的答弁．行政は議会対策のみに苦慮している． 行政の管理下であることを強調するため，民間導入の意図が薄れていく． 自分たちの仕事の領域が減っていくことへの抵抗． 市長の対面的発言．	**公の施設としての意義の確認**
20080206	議員	地元議員と面会． 議会で有利な発言をするので，協力してほしい． 自分の会社の仕事や票田である組織(ホテル等)への協力． たとえば，自分の兄の経営する情報誌会社に	地域の論理の代弁者． 地域の代表者然たる態度で対応してくる． 指定管理業者としての経営判断基準の一つに，この地元の基準をどう	**新制度の利用価値**

		広告を載せてほしい，会社の自販機を置いてほしい，ホテルのグランド整備に業者を紹介してほしいなど． 同業種(音響等)でも，自分の知り合いを入れないと，地元ではうまくいかないと言う．	組み込むか．	
20080308	地元雇用	地元雇用(元行政管理職)F さんとのやり取り． 月曜日休館日開放(総合型の日として会員に無料開放サービス)は経費面で大きな問題があると指摘される． 地元の関係性強化のための採用であるが，特に決まった業務があるわけではなく，しかもこれまで公民館長として施設に勤務していたことから施設の内容に詳しく，いろいろと口を出してくる． F さんが受付にいると，その周りに地元業者，婦人会，行政，住民等が顔を直接合わせる．そこでいろいろな情報交換がなされている．公共施設における人間関係構築の機能を発揮している． 一方，天文台の職員も地元との関係から継続雇用せざるを得なかった．不経済であり，しかもこれまでの行政的管理に慣れ親しんでいることから民間としての接客能力に極端に欠ける．効率化，サービスの向上への意欲が見られない．しかし，契約を解除するにはリスクが大きい． 売店の引越しの際に，弁当・売店の販売アルバイトをしている女性の方から雇ってほしいと要求された．ここでの販売の難しさ，やり方を語られる．日当3000円～4000円程度で月に4～5日なのにそれが必要な生活であるという． 後日，スポーツ用具貸し出しの状況を見に来られる． 地元の業者(弁当)を入れるように観光協会より強い要望があった	公共スポーツ施設の新たな機能を再確認． スポーツの場の提供だけではなく，スポーツ施設が地域の人間関係の構築の場となっている． 継続雇用するかどうか大きな問題である．これまで施設運営に携わる人間が多数いる．掃除，芝刈り，管理，シルバー，嘱託これらを継続するメリット(引継ぎがスムーズ，地元とのつながり，行政との関係性)．デメリット(行政管理時代の緩やかな勤務状態，よく知っているだけに，指定管理者が弱い立場に立つ＝指示命令系統がうまく機能しない，実質の仕事がない＝効率化に対応できない) しかし，見方を変えると例えば，ガソリンスタンド(どこを使うか？)など仕入先一つとっても，地域の関係性を熟知した観点から選定する．経営の合理性，スポーツの公共性とは相容れない判断がそこにはあり，地元のことは地元の者にしか分からないということである．そこでは経済的合理性や公共性は一歩後退している．	**公共スポーツ施設の井戸端的機能** **地元雇用の困難さと価値**

「スムーズな制度運用のための確認作業」

審査会のヒアリングにおける質疑の中心は，指定管理者としてどのような理念で運営するのか，あるいはどのようなサービス向上を図るのか，ということではなく，スムーズな制度運用（議会対策，地域住民への説明）のための確認作業であった（2007．11）．

「既存団体・組織の抵抗」

申請にともない，同市の総合型地域スポーツクラブ（同市の総合体育館の指定管理を受託）を訪問した際，市外の団体が申請することへ強烈な批判を受ける．特に，申請団体のNPO法人が，総合型と同様なスポーツ・文化事業を提供することから相当な不信感があると発言される（2007．12）．

「地域再生の困難さ」

環境をテーマにした地域貢献活動を展開する地元NPO法人と指定管理施設を活用した事業協力について話し合いを行った．NPO法人の中心的人物（若手）は，地域の様々な利害関係，経済的不安，市民の意識等の問題が大きく，理想とする活動は地域全体へとは広がっていけないという実情を切々と語った（2007．12）．

「地域経済の疲弊」

新規の地元雇用のため地元求人誌を参考にすると，月額10万円程（正式雇用）のものもあり，熊本市と

の格差が歴然としていることが分かった．また，内定と同時に，雇用に関する問い合わせが数件あり，指定管理者に対する経済面での期待があることが分かった（2008．02）．

「公の施設としての意義の確認」

市長の指定管理者制度に関するいくつかの発言（議会答弁，直接面談）によると，民間の自由な発想によるサービスの向上よりも，公としての施設の意義を強調する．行政の管理下での運営を再認識させられる（2008．02）．

「新制度の利用価値」

地域スポーツに関わってきた市議（元総合型クラブマネージャー）が，指定管理者に様々な要求を突きつける．地域の活性化のことから，私的なことまで，当然協力すべきこととして要求する．市議は“うまみ”は何かという発言を繰り返し，公共事業に参入した民間が地域でうまくやっていく手立てを提示する（2008．2）．

「職域としての指定管理」

夏季限定のキャンプ場のアルバイトに50代の男性2名が応募してきた．地域経済の疲弊の中，指定管理者制度は少ないながらも働く場を提供することとなった（2008．03）．

「公共スポーツ施設の井戸端的機能」

地元雇用のFさんが受付にいると，その周りに地元業者，婦人会，行政，住民等が顔を直接合わせ，いろいろな無駄話を始める．そこでは，いろいろな情報交換がなされており，スポーツ施設の専門的機能より，いわゆる“井戸端会議”（身近な公の場）としての機能を発揮している．つまり，地域の公共スポーツ施設が，スポーツの場の提供だけではなく，地域の人間関係の構築の場となっているということである（2008．03）．

「地元雇用の困難さと価値」

Fさんが，月曜日休館日開放（総合型の日として会員に無料開放サービス）は経費面で大きな問題があると指摘してきた．Fさんは地元の関係性強化のための採用であるが，特に決まった業務があるわけではなく，しかもこれまでの公民館長として施設に勤務していたため施設の内容に詳しい．そのため，施設の管理についていろいろ指摘をする．また同様に，地元との関係から継続雇用した天文台の職員は，これまでの行政的管理に慣れ親しんでいることから民間としての接客能力に極端に欠け，効率化，サービスの向上への意欲が見られない．

施設管理には多くの職種，人材がかかわっており，短期間で管理者が変わる指定管理者制度では，地元からの継続雇用は重要な意味がある．特に，引継ぎや地元とのつながり，さらに行政との関係性を保つ上では欠くことができない．しかし，行政管理時代の緩やかな勤務状態に慣れていることや，効率化に対応できないなどの課題を抱えることになる．特に，施設や地元に関する知識が豊富なため，管理者の指示命令系統が機能しないことがある．

見方を変えると，地域の公共スポーツ施設の運営では，経営の合理性，スポーツの公共性とは相容れない判断がそこにはあり，そのような地元の論理の前では合理性や公共性は一歩後退すると捉えることも可能である（2008．03）．

「指定管理の正統的意義」

指定管理者であるNPO法人が運営するサッカークラブに対して，中学生のスクールを開催してほしいとの要望が寄せられた．指導者や部員減少の問題があり，中学校での部活動が低迷している．その受け皿として期待しているとのことであった（2008．03）．

「委託者と受託業者の立場」

募集要項や仕様書に記載のない内容が次から次へと出てくる．例えば，体協の事務所をおくこと（人員も含めて），公民館を置くこと（館長含め，3名の市職員が常駐する），自販機の契約解除がなされていないこと，ポンプの保守点検が行われていないこと，耐久年数が過ぎているにも関わらず交換していないものがあることなど噴出してくる．これらの問題について，委託者である教育委員会は，受託者である指定管理者が対応するよう要求する．指定管理者制度の導入に向けて，行政内での検討が不十分であったことが露呈するだけでなく，委託者（強者）と受託者（弱者）の立場が鮮明になる場面とも捉えられる（2008．03）．

「担当課のスタンス」

体育・スポーツに関する施設を管理する担当部署は，教育員会が主であるが，施設によっては商工観光課，環境土木課など様々である．それぞれの担当課によって，指定管理者制度のへの理解が異なる．今回も行政の管理下に置こうとする教育委員会と委託後の管理にはほとんど無関心な商工観光課とは対照的であった（2008．03）．

「指定管理者制度への無関心」

地域住民との懇談会の席上で「誰がしてもかわらない」という声があった．オープニングセレモニーでも，参加者は非常に少なかった（100名程度）．実際，スポーツに遠い人，特に施設利用がほとんどない人（上天草では利用率がかなり低い）にとっては，事業の充実などは，かれらの生活に何の変化ももたらさない．もともと利用率の低い施設であり，大半の市民にとっては指定管理者制度とは縁遠い（2008．04）．

「地域社会変動の影響」

上天草市では，4町が合併したあとも，観光協会は分町対松島町を中心とした3町の構図の中で，様々な問題も起きている．指定管理者が地元と密着して事業を実施する際，どの観光協会と連携するかなど苦慮している（2008．04）．

「公共性の押し付け」

龍ヶ岳サンライズウォーク（旧龍ヶ岳町の時代から長年続けられた地元の祭り）では，天文台無料，清掃の人材派遣，出展の許可，宿泊の割引等を当然のように要求される．地域貢献としては当然であるが，それが暗黙の了解のごとく進んでいく．行政管理の時は，収益とは無関係のため，様々な協力ができていたが，管理者の立場に立つと大きな無理がある（2008．04）．

「制度の先行性」

仕様書や協議の段階では明らかになっていない事柄（施設の老朽化，電気・水道の契約状況など）が多い．また，引き継ぎ日の前日にやっと荷物の搬入を許可されたり，事務所備品はほとんど持っていかれるなど，行政内部の指定管理者制度への準備不足，理解不足が露呈．制度導入が先行しており，職員の研修が遅れている．申請書等も他の自治体の使い回しがほとんどである（2008．04）．

「地域論理の露呈」

協議において自販機撤去を確認したが3月末まですんでいない．自販機の契約者は，観光協会，行政，個人，酪農であったが，個人契約の分は，どうしても継続して設置させてほしいとのことから撤去が行われなかった．教育施設であるから営利目的の物販は禁止（後で条例が改定されていることに気付くが）として，指定管理業者のPR自販機は禁止と告げられていたが，実際は個人設置の自販機が存在し，黙認していた．そのような，個人や観光協会の自販機が，どのような経緯で設置されたかは行政も把握してないとのこと．設置者は既得権として，継続設置を要望し，撤去しないという事態が発生した．指定管理者制度の導入により公共施設をとりまく様々な地域独自の論理が露呈した（2008．04）．

「見えない事業効果」

指定管理業者が，サービス向上のためいくつかの事業を開始した．例えば，これまでの休館日を総合型の日として開館，売店におけるスポーツ用具貸し出し，各種スポーツイベント．さらには，受付，事務職員のスポーツ指導能力を活用したプログラムを展開した．しかし，利用率の改善には結びつかず，事業効果が見えない．しかし，報告会では，事業実績を行政は高く評価（形式重視）する（2008．04 − 05）．

「行政の肩代わりとしてのNPOの限界」

自販機の設置契約で業者と行き違いが生じた．公の施設の運営において，公的要素の強いNPO法人は公共性の担保として利用される．しかし，委託業者の選定などについては，企業体としての力の弱いNPO法人では限界がある．公の施設を民間運営するという矛盾でもある（2008．04）．

「施設利用の平等性とサービスの向上の対立」

サブアリーナを剣道2団体，空手1団体がほぼ占有状態で使用している．他の空手や一般の利用者（ミニバレー）などの希望があってもまったく入れない（特に夜間）．3団体とも地元の伝統あるクラブで定期的練習をこれまでやってきたことから，一般利用や新規の団体利用などは受け入れられない状況にある．行政直轄の時から常態化していたが，指定管理者になったとたんに，その対応を迫れられる．どのような基準で利用許可（利用制限）を下すか非常に難しい．実際に，利用者会議をもちかけても，既存の利用団体は応じない．施設の公共性の面から，ある程度平等なルールをつくっても，これまでの利用よりも不利になることは決して認めない状況にある．

申請書では平等な利用の確保と同時に利用者サービスの向上が求められる．この相対するサービスをどのように実施するか，行政は要求するだけで協力や仲裁はしない（2004．04）．

「スポーツの価値の不安定さ」

スポーツ施設の指定管理では，施設の維持管理（芝生の管理，水熱費など）に多くの経費が必要であり，特に委託するとその分経費がかさむ．したがって，スポーツ事業を提供する専門職員への待遇は低いものとならざるを得ない状況になる．赤字を前提として運営されてきた施設を運営するには施設の維持が優先される．その時，申請やヒアリングでは，スポーツの価値は前面に押し出されているものの，実際の運営場面ではスポーツの価値という側面は後退してしまう（2008．05）．

「スムーズな制度運用」

体協の総合型育成事業への申請について，ヒアリングが行われた．教育委員会は，申請内容よりも上天草市にすでにある総合型との関係を懸念する．4町合併後のあり方として上天草は一つという意識があり，2つを認めるという説明がつかないとの見解であった．しかし，NPO法人は，身近な地域に総合型が必要であること，市町村に最低1つであること，市からの補助金の必要は無いことで説得．結果，既存の総合型に行政担当者が説明し了承を得ることとなった．市としてはお金を出したり，仕事が回ってこないなら申請してもよいということであった．それは，地域住民にとってどのような施策がよいのか，という判断ではな

く，どのような形にすれば地域に軋轢がなく物事がスムーズに進むかという判断であった（2005．05）．

「ハコモノ行政のつけ」

本来やっておくべきの保守点検は財政上の理由から先送りにされてきた．指定管理業者は，大きな損害を受け，運営・事業に影響を受けている．いわゆるハコモノ行政のつけがいたるところで出てくる．指定管理者制度の導入はそれが露呈する場面でもあるし，行政がその責任から逃れる機会でもある（2008．05）．

「行政内のせめぎあい」

スポーツやまちづくりに関する施策については，教育委員会，商工観光課，企画政策課がそれぞれ担当している．特に，上天草市では「スポーツ合宿の誘致」には各課で取り組んでおり，一種の縄張り争いが生じている．それを指定管理者が施設を活用して取り組みやすいようにと，企業政策課が取りまとめ役になるということであった．第1回目の話し合いが行われ，企業誘致課5名，NPO法人4名，ビルメンテ会社3名が出席した．しかし，実際の実施では合宿利用と一般住民の利用の優先権はどちらにあるのかなどについては担当課との折衝が避けられず，結果的には事業主体の指定管理者は縦割り行政のせめぎあいに振り回されることになる（2008．06）．

「利権獲得の場」

行政から，保守点検や修理等の委託先の選定には地元業者を優先するよう要望される．サービスの向上や経費節減以上に，公共施設の維持管理によって発生する利権を，いかに地域に還元することができるかが地域との関係性を構築する重要な鍵となっている．

また，海開きの前に，海水浴場の砂入れを計画したが，地元漁業組合から，搬入を認めないとの連絡あり．漁協にお金を払うよう要求される．昨年まで市が管理していたときは一切無かった話であり，漁協に許可をもらうためにお金を払うなど事前に話も出なかった．市が管理していたときは，市への協力として黙認してきた．しかし，地元業者が指定管理に手を挙げて外されたことから要求することにしたという話を行政担当者が伝えた．

7月に入り，責任者が漁協と話し合い（行政担当者も同行）．挨拶に来るのが遅いと怒られ，海面使用料金を支払えと要求される．名目はブイの設置と撤去，補修代として20万円，2箇所で40万円を毎年ということであった．その席上，行政担当者および課長も払うのが当然とのコメントする．その理由は，これまで行政が管理していたときは，漁協が免除してくれたが，民間の管理なので支払うべきであるということであった．

しかし，仕様書にはもちろん，協議の中でも一切そのような通知は無かったことから，後日，協議を別途設けることで収める．結果として，漁協の許可が無いと使用はできないということになるため，行政が海面使用料を支払い，砂の搬入が認められた．

漁協にとっては，指定管理者制度は，施設の所有が行政であっても，海を利用した営利活動であると認識されていたのであった．疲弊した地域経済の中，地元にとって指定管理者の評価は，どれほど経済的利益をもたらすかということが一つの基準になっている（2008．06－07）．

「天下りとしての指定管理」

財団や公社，あるいは三セクが管理運営委託から引き続き指定管理委託へ切り替わったところでは，行政はそれを守るために指定管理者制度を利用する．NPO法人が来年度の指定管理事業として，阿蘇市の4物件に申請した際に（すべて現行の指定管理者は公社），質問状で現在の人員配置について聞いたところ，仕様書，要項には，「現行職員を継続雇用すること」「地元雇用をすること」などは一切記載されていないが，回答書には但し書きで記載されていた．事業を中心とした専門職員の配置はないものの，施設の維持管理に従事する職員がほとんどであった．管理職員とはほとんどが天下りとなっていた．

しかし，申請後数日して，共同企業体の税理士事務所に対して，公社及びその関連地元企業から取引中止を検討する旨の連絡が多数届いた．公社担当の事務員から辞職願が出されるなどの混乱が生じたため，申請を取り下げた（2008．06）．

「専門職員の行方」

直轄時の行政職員が，ほぼ毎日施設に訪れいろいろなクレームをつけていく．たとえば，芝保全のため砂（同じ粗さで同レベルの砂）を搬入したが，砂が山砂ではなく川砂でないと良くないであるとか，仕様書に書いてある通りにしてほしいと指摘された．しかし，直轄管理時でも，仕様書どおりにされていた形跡はない．この職員は，公共スポーツ施設の技術職員であったことから，現在ほとんど庁内での業務がなく，施設に顔出し，チェックするのが日課になっている状態であった．彼のほかにも，キャンプ場（天文台）の専門職員は，指定管理者制度導入後，3ヶ月で役場を退職してしまった（2008．06）．

「管理費のあいまいさ」

仕様書と実際の管理費では大きなギャップがある．この事実については行政との報告会でも認められており，仕様書の作成は，他の自治体を参考に，想定される管理仕様についてすべて記載したということであった．一方，指定管理料の算出は，前年度を基準にするため，指定管理者制度の導入を目指して経費をかなり

削減するうえ，高額な保守点検，修理は予算が取れたときのみ行なっているので，その内容のみが残り指定管理料には含められないという事態が生じている（2008. 06）.

「制度導入後の公共性の担保」

自治体の後援行事・イベントは減免となることから，各種団体が後援を依頼する．使用料が取れないまま施設が埋まる一方で光熱費はかかるので経営上の大きな障壁となりつつある．しかし，減免措置の導入は，指定管理者の公共性担保するものであり，その上での民間的努力が求められる（2008. 06）.

「直轄管理の抵抗」

教育施設であるという理由から，施設での宿泊を断固認めない．しかし，行政内にも，施設の活性化や地域のためになるのであればよいという課（意見）もある．担当課である教育委員会は，そのような流れに対して様々な制約を加えることで，管理下にある指定管理者への影響力を保とうとする（2008. 06）.

「形式的意義への便乗」

地元NPO法人から，よさこいの全国で有名団体を誘致し公演等をするための協力の要請がきた．理事長は地元の若手市議．協力の内容は，キャンプ場の宿泊優待，文化ホールの割引，実行委員会への参加等であった．別のNPO法人からも環境庁委託の環境セミナーをアロマで開催する際に，施設の利用優遇（複数の施設を優先的に押さえる）ことを要求してきた．いずれも，行政の後援などがあり，公的サービスとして対応しなければならなかった．さらに，ナイターの使用により近隣の稲の育成状況が悪いという苦情もあった.

指定管理者制度の形式的意義である公的サービスの向上という側面にたいして，地域住民は様々な要求を突きつけてくる（2008. 06）.

「地域論理のゆっくりとした変化」

NPO法人の理事が上天草で40年以上続く祭りの実行委員となった．会議において，いくつかの新しい取り組みを提案するが，当初は受け入れられない．たとえば，ステージショー（特に演歌歌手，キャラクターショーなど）を大幅削減し，事業を精選することを提案したが，女性市議会議員を中心に，どうしても演歌歌手などのステージショーは住民のニーズが高いと主張された．しかし，会議を重ねるうちに，若手委員や地元NPO法人の関係者らもステージショーにお金をかけることには否定的な意見が多く出たため，市議会議員が「私は要らないということね．若い人だけで決めればいいでしょう」と立腹．次回から欠席すると主張などの事態となった．伝統的，保守的な地域論理の中に埋没しかねない状況の中で，少しずづそれに対抗するの変化が見られた（2008. 06 − 07）.

「天下り組織の防御」

同じ上天草市の指定管理施設である「スパタラソ天草」の温水プールの営業停止のニュースが流れた（温泉と食堂は継続営業）．指定管理業者は，第三セクター「おおやの」（社長：上天草市長）である．これまでも補正予算が組まれ，会社の赤字補填が行なわれてきた.

この件について，市議から同じ指定管理業者として問い合わせがあった．指定管理者として委託を受けたあと，赤字だからといって営業を止めることが一般企業では許されるのかということであった．当然，指定管理の取り消しなどの措置が必要との意見ではあったが，第三セクターであることから苦慮しているとのことであった．行政にとっての指定管理者制度とは，公社や財団，三セクを守る制度となっている（2008. 06）.

「形式的な公共性の担保」

教育長，社会教育課長，課長補佐，担当職員，NPO理事長，ビルメンテ社長，館長による報告会が実施された．設備の保守点検等に関し重要な議題があったにもかかわらず，形式的に流れた．細かい中身（高額な修理費等の問題）は担当者で後日対応するということにあった．行政としては，このような連携を図るということで「公共性」が担保されているということを地域や議会に発信しているのであった（2008. 07）.

「行政能力の露呈」

教育目的外使用を禁じていた条例（物販も含む）が改定されていたことを知らされる．指定管理になるので，経営上必要な使用方法については認めるべきであるということで改正されていたが，担当課（教育委員会）はまったく知らなかったという（2008. 08）.

「行政内の慣習の顕在化」

減免は基本的に市長が決めることになっている（条例に規定）．指定管理業者にその権限がない．しかし協議のときに行政側と話し合うことが了解事項であった．ところが，減免対象になっていない団体（子どものスポーツ活動など）に対して，担当者が勝手に減免をやってきた事実が発覚した．指定管理後もそのまま引き継がざるを得ない状況になっている．指定管理者制度によって，行政が行ってきた慣習が様々な形で顕在化した（2008. 08）.

「公的施設の民間運営の矛盾」

共同企業体による経営会議で指定管理料の金額のあいまいさが問題となる．現状の客観的な施設維持費の積算がなされないまま，前例主義，使いまわし主義による指定管理料の計算が，経営の悪化を促しているという分析がなされた．NPO法人からのボランティア

スタッフを活用するなど維持費等で相当の節減をしているが，4－7月で80万円の赤字，年間300万円を予想した．指定管理者制度が持続可能な制度となるためには，公的施設における民間運営の矛盾をどうクリアするかが重要であるとの意見が集約された（2008. 07）．

オープン・コーディングの結果，以上のような37のコードが抽出された．これらのコードに対して，行政，地域，指定管理者の三者の立場から，指定管理者制度の社会学的意味に関するサブ・カテゴリーを生成した．その際，行政－地域，地域－指定管理者，指定管理者－行政の関係性（やり取り）を介して立ち現われてくるカテゴリーも存在すると思われる．しかし，ここでは特に指定管理者制度に係る主体のそれぞれの立場を鮮明にすることを意図することから，三者を区別した形で，サブ・カテゴリーを生成し議論することとした．したがって，三者に直接的に関係のないコード（「地域社会の変動の影響」「既存の団体・組織の抵抗」「地域再生の困難さ」「地域論理のゆっくりとした変化」）については，分析から除外することとした．

まず，行政の立場から生成された第一のカテゴリーは，「形式的制度運用による行政責任の遂行」である．公共施設の管理運営に関する新制度の一つである指定管理者制度であってもそれは行政システムの一環に過ぎず，「スムーズな制度運用のための確認作業」「公の施設としての意義の確認」などのコードに現れるように，行政はそれが問題なく運用されることに力を注ぐのであった．また，「担当課のスタンス」「制度の先行性」「行政内のせめぎあい」「天下りとしての指定管理」「専門職員の行方」「天下り組織の防御」「行政能力の露呈」「行政内の慣習の顕在化」のコードからは，「新制度導入に伴う地域行政課題の露呈」というカテゴリーが生成された．指定管理者制度がどんなに一行政システムに過ぎないといっても，新制度は新しい価値観（民間の発想）を伴って実行される．その際，旧来からの行政システムの矛盾や行政職員の慣習は，顕在化することとなる．このように，行政にとっての指定管理者制度は，ある意味，行政課題を析出する装置としての機能を有しているともいえる．最後に，「委託者と受託業者の立場」「直轄管理の抵抗」というコードから「公共スポーツ施設運営における地域スポーツ行政担当課の影響力の保持」というカテゴリーが生成された．これまでのハコモノ行政の結果，担当課（社会体育課や生涯スポーツ課など）にとっては，公共スポーツ施設の管理・運営が，もっとも重要な職務の一つであった．それらを失う危機感のもと，彼らは新制度の中に自らの位置づけを懸命に確保しようとしていた．

次に，地域の立場から指定管理者制度を検討する．ここでは，第一に「新制度への便乗の可能性」というカテゴリーが生成された．「地域経済の疲弊」「職域としての指定管理」「利権獲得の場」「形式的意義への便乗」「新制度の利用価値」「地域論理の露呈」というコードで構成されるこのカテゴリーは，当該地域社会を構成する様々な組織・人物の思惑が，新制度への期待を込めて，非常に個別的な場面で立ち現われてくることを意味している．二つ目は，「公共スポーツ施設の井戸端的機能」「地元雇用の困難さと価値」「指定管理者制度への無関心」「公共性の押し付け」というコードで構成される「公共スポーツ施設のスポーツ外機能」というカテゴリーである．地域社会における公共スポーツ施設は，単にスポーツ実践の場としてだけでなく，時には，雇用の場として，情報交換の場として，あるいは様々な公的サービスの場として認識されていた．特に，大型施設を利用してスポーツを行う者の割合が非常に少ない地域では，スポーツの場以外の重要な機能も付与されていることが明らかになった．

最後に，指定管理者の立場から検討する．ここでは，「指定管理の正統的意義」「見えない事業効果」「施設利用の平等性とサービスの向上の対立」「制度導入後の公共性の担保」「形式的な公共性の担保」というコードから，「形式的意義の追及」というカテゴリーが生成された．指定管理者は，公共サービスの向上という形式的意義を達成するため，サービスの提供（充実）はもちろん，行政や地域との連携をできるだけ前面に押し出そうとしていた．しかしながら，経営体として指定管理者を見た場合，「経営力への過剰な期待」という別のカテゴリーが生成された．これは，「行政の肩代わりとしてのNPOの限界」「スポーツの価値の不安定さ」「ハコモノ行政のつけ」「管理費のあいまいさ」「公的施設の民間運営の矛盾」というコードで構成されるが，“民間導入”への過剰な期待ととらえられる．言うまでもなく，この二つのカテゴリーは相反するものであり，指定管理者はこの二つのカテゴリーの間で常に揺らいでいることが明らかになった．

4. 考　　察

本研究では，フィールドワークをもとに，指定管理者制度の形式的意義（公共サービスの向上，経費節減）とは異なる社会学的な意味を，行政，地域，指定管理者のそれぞれの立場から明らかにしてきた．その結果，行政の立場からは，「形式的制度運用による行政責任の遂行」「新制度導入に伴う地域行政課題の露呈」「公共スポーツ施設運営における地域スポーツ行

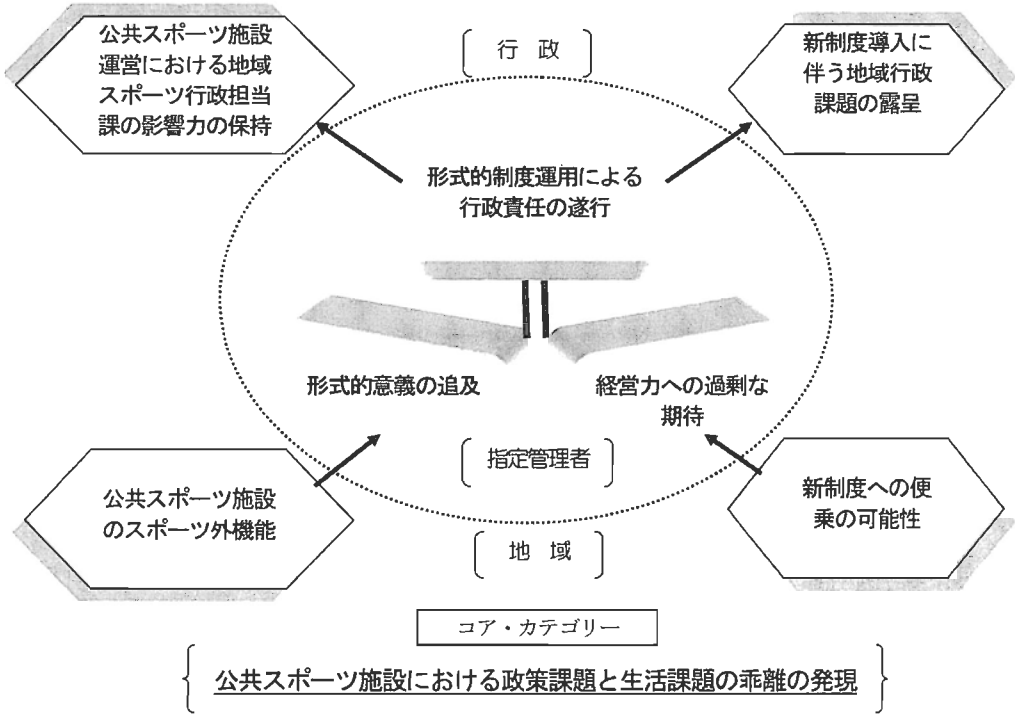


図1 公共スポーツ施設における指定管理者制度の社会学的意味

政担当課の影響力の保持」という3つのサブ・カテゴリーを，地域の立場からは，「新制度への便乗の可能性」公共スポーツ施設のスポーツ外機能」という2つのサブ・カテゴリーを，さらに，指定管理者の立場からは「形式的意義の追及」「経営力への過剰な期待」というサブ・カテゴリーを生成することができた．

これらのサブ・カテゴリーの連関について検討し，当該地域の公共スポーツ施設における指定管理者制度の社会学的の意味について，考察を行うこととする．図1に，カテゴリー間の連関と全体像（コア・カテゴリー）を示した．

図に示すように，行政による「形式的制度運用による行政責任の遂行」と，指定管理者による「形式的意義の追及」及び「経営力への過剰な期待」によって，指定管理者制度の形式的意義は，場面に応じて前面化される．ところが，この新制度の導入は，一方で「地域行政課題の露呈」を促し，保守的行政の体質を「担当課の影響力の保持」という形で顕わにしてしまうのであった．さらに，このような行政レベルとは異なった地平，つまり地域住民レベルでは，「公共スポーツ施設のスポーツ外機能」を発揮する契機となり，あるいは様々な地域要求を突きつける「新制度への便乗の可能性」として意味づけられていた．

以上のように，行政と指定管理者の協同作業により必要に応じて前面化される形式的意義は，様々な行政課題及び生活課題を顕在化させ，次第に後景化していくのであった．これは，「公共スポーツ施設における政策課題と生活課題の乖離の発現」（コア・カテゴリー）としてとらえることができる．

参 考 文 献

伊賀上哲明ほか（2008）総合型地域スポーツクラブにおける指定管理者制度導入に関する研究．体育社会学専門分科会発表論文集．日本体育学会体育社会学専門分科会，pp121-126.

好井裕明（1998）初期エスノメソドロジーの衝撃力．山田富秋・好井裕明編 エスノメソドロジーの想像力．せりか書房：東京，pp. 44-55.

好井裕明（1999a）制度的状況の会話分析．好井裕明・山田富秋・西阪仰編 会話分析への招待．世界思想社：京都，pp. 36-70.

好井裕明（1999b）批判的エスノメソドロジーの語り：差別の日常を読み解く．新曜社：東京.

エマーソン・フレッツ・ショウ：佐藤郁哉ほか訳（1998）方法論としてのフィールドノート：現地取材から物語作成まで．新曜社：東京．＜Emerson,R.M., R.I. Fretz and L.L.Show（1995）Writing Ethnographic Fieldnotes. The University of Chicago Press. Chicago & London.＞

木下康仁（2003）グラウンデッド・セオリー・アプローチの実践．弘文堂：東京.