

公共施設の「再編」と地域のスポーツ施設

——最近の政策動向の概要と特徴——

尾崎 正峰

はじめに

1965年に設立された新日本体育連盟（現、新日本スポーツ連盟）が活動のスローガンとして掲げていた「いつでも、どこでも、だれでもがスポーツを」というフレーズは、半世紀を経過した現在、人口に膾炙し、文部科学省や自治体のスポーツ振興に関する政策文書にとどまらず 2020 年オリンピック大会招致の東京都の立候補ファイルにまでも盛り込まれるようになった。このことは、スローガンに端的に示されているところの、人々が日常的にスポーツすることの価値、重要性が社会的に広く認められるようになったことの反映であるといつてよいと思われる。

しかしながら、人々の日常的なスポーツ活動を支える基盤は必ずしも盤石なものではない。比喻的にいうならば、それほど十分な堅さを持っていなかった上に新たな揺らぎが生じてきているのが現実といえる。その現状の一端をとらえるため、ここでは、スポーツ活動を支える基盤のうちで、地域におけるスポーツ施設の状況をごく簡略に概観するとともに、今後の施設をめぐる展望を推し量る上での要素として、関連しつつも直接的に地域のスポーツ（のみ）を対象としていない、狭義のスポーツ政策の「外側」の政策を対象として取り上げ、最近の動向の概要をとらえていくことにする。

1. 「未完」のまま縮小する地域のスポーツ施設

1972年の保健体育審議会答申「体育・スポーツの普及振興に関する基本的方策」は、戦後の地域スポーツ振興に関わる政策文書としてエポック・メイキング的な位置にあり、その後の自治体にお

ける施策展開の裏付けとなったり。とくに、答申において「日常生活圏域における体育・スポーツ施設の整備基準」としてスポーツ施設の整備の目安を具体的な数値で提示したことは大きな意味を持ち、人々のスポーツ活動の拡大とともに、1970年代以降、公共スポーツ施設の数増加をしていくことになる。

答申の理念の地域的展開の事例として東京都府中市における施設整備計画をみるならば、答申の考え方や整備基準を基本としつつ、地域の状況をふまえたスポーツ施設の整備計画の協議を行い、1981年にその構想をまとめた。そこでは「全市的体育施設」と「地域的体育施設」に性格分けをし、とくに後者の整備に重点を置いていた。市内を6地区に分け、各地区の将来的な各種のスポーツ施設（運動広場、テニスコート、体育館、プール、ゲートボール場）について、保体審答申と同様に、規模や面積についての数値を盛り込み、その後、市の施策として具体化させた²⁾。

ここにみられるように施設整備の取り組みは、各地域において（偏差を持ちながらも）一定程度の拡がりを見せてきたといえる。しかし、現状を全体として見たとき、多くの課題を残したまま深刻な現実と直面していると言える。まず、1972年保体審答申に示された整備基準、あるいは1980年代初頭に旧文部省が算出した市町村あたりの施設の「目標数」³⁾はなかなか達成されないまま時が経過した。そして、表に見るように、1990年代半ば以降、公共スポーツ施設、小中高の学校体育施設、職場体育施設、民間スポーツ施設、いずれも減少傾向が続いており、その流れに歯止めはかかっていない。さらに、国、地方自治体ともに公共スポーツ施設整備の裏付けとなる関連予算も減少の一途をたどっている⁴⁾。

表 設置者別体育・スポーツ施設数の推移							
	総数	小・中・高・学校体育施設	大学・高専体育施設	公共スポーツ施設	職場スポーツ施設	民間非営利スポーツ施設	民間営利(商業)スポーツ施設
1969年度	148,059	101,672	5,720	10,193	23,768	2,522	4,184
1975年度	188,224	120,098	7,198	19,835	26,873	3,896	10,324
1980年度	218,631	135,170	6,624	29,566	29,013	5,592	12,666
1985年度	292,117	148,995	9,124	60,777	29,332	16,741	27,148
1990年度	×	156,548	9,726	62,786	×	×	×
1996年度	258,026	152,083	8,531	65,528	12,737	19,147	
2002年度	239,660	149,063	9,002	56,475	8,286	18,814	
2008年度	222,533	136,276	8,375	53,732	6,827	17,323	
			文部科学省「体育・スポーツ施設現況調査」各年版より作成				
			注1: 1990年度調査では「草場スポーツ施設」以下の数値は公表されていない。				
			注2: 1996年度調査から「民間スポーツ施設」として集計されている。				

2. 「外堀」が埋められる？～公共施設と学校（施設）の「再編」をめぐる政策動向

前述のように、現在、地域のスポーツの重要な基盤である施設の全体的な縮小という状況にあるが、こうした傾向がさらに進んでいくことになるのではないかと予測される政策の動きがスポーツ政策の「外側」に現れてきている。ここでは、公共施設と学校（施設）の二つの領域の「再編」という視点から関連する政策動向をおさえていくことにする。

（1）公共施設の「再編」

閣議決定「日本再興戦略」（2013年6月）において盛り込まれた「インフラ長寿命化基本計画」は同年11月に策定され、国や自治体は「インフラ長寿命化計画（行動計画）」を策定することとされ、かつ、自治体に対しては整備の基本方針を示す「公共施設等総合管理計画」の策定が求められることになった。そして、総務大臣から各都道府県知事と各指定都市市長に対して通知「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」（2014年4月22日）が出され、「公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するため、速やかに「公共施設等総合管理計画」の策定に取り組むよう要請」が行われた。同通知において、基礎自治体に関しては「都道府県内市区町村（指定都市

を除く。）に対しても本通知について速やかにご連絡いただき、その趣旨が徹底されますようお願いいたします」としている。これらの一連の流れの中で、全国の自治体に対して「公共施設等総合管理計画」の策定が義務づけられたといえる。

では、「公共施設等総合管理計画」とはいかなる目的を有する計画として構想され、その策定が自治体に義務づけられたのであろうか。総務大臣通知では、「公共施設等総合管理計画の内容」として以下のような具体的な指針を示している。

1 所有施設等の現状

全ての公共施設等を対象に、以下の項目などについて、現状や課題を客観的に把握・分析。

＊老朽化の状況や利用状況をはじめとした公共施設等の

状況

＊総人口や年代別人口についての今後の見通し

＊公共施設等の維持管理・更新等に係る中長期的な経費やこれらの経費に充当可能な財源の見込み

2 施設全体の管理に関する基本的な方針

＊計画期間

10年以上とすることが望ましい。

＊全庁的な取組体制の構築及び情報管理・共有方策

全ての公共施設等の情報を管理・集約する部署を定めるなどして取り組むことが望ま

しい。

＊現状分析を踏まえた基本方針

現状分析を踏まえ、今後の公共施設等の管理に関する基本方針を記載。

＊バージョンアップ

計画の進捗状況等についての評価の実施について記載。評価結果等の議会への報告や公表方法についても記載することが望ましい。なお、今後は、管理を行うに際し基礎となる情報として、固定資産台帳等を利用していくことが望ましい。

同通知後、各自治体で計画の策定が進んだが、総務省の調査によれば、2015年4月1日現在、「全都道府県・市区町村において公共施設等総合管理計画を策定予定」であり、「平成28年度までには、都道府県及び指定都市は全団体、その他の市区町村においても98.4%の団体において、公共施設等総合管理計画の策定が完了する予定」となっている。

こうした公共施設の管理に関する政策としての動きが出てきている要因として、第一に、自治体の財政悪化があげられる。税収の落ち込みなど財政上の好転のきっかけすらつかみづらい状況が長く続いており、これまでに「行政改革」の名のもとに進められてきた人件費等の削減、事業の縮減に加えて、公共施設のあり方そのものに焦点を当ててきている。第二に、将来的な人口数の減少とその構成の変化による社会変容の見通しを取りざたされているが⁵⁾、住民の生活、福祉にとって必要なインフラとして継続的に整備されてきた公共施設が人口の変動により「過剰」な存在となるとの予測がなされていることがある。第三に、教育、文化、スポーツ関連の公共施設の多くは、住民の要求の拡大とともに、それを基盤とする社会運動の拡がり背景として1970年代から80年代にかけて整備されたが、現在「老朽化」の問題を抱えることになったことがあげられる⁶⁾。

翻って「公共施設等総合管理計画」におけるスポーツ施設の取り扱いについてみるならば、たと

えば、さいたま市が策定した「公共施設マネジメント計画・第1次アクションプラン」(2014年3月)においては、市内のスポーツ施設の建設時期の関係から直近の対象となる公共スポーツ施設はないが、今後の立て替えなどの際の方針として「規模を15%縮減する」ほか「周辺の公共施設との複合化を検討する」とされている。ここに象徴的に示されているように、地域の公共スポーツ施設は、前掲の表からも分かるように、1970年代後半から1980年代前半にかけて建設されたものが多く、今後遠くない時期に、老朽化に伴う改修、建て替え等にもともなう「再編」の検討の対象とされるケースが全国的に広がることが予想される⁷⁾。

(2) 学校(施設)の「再編」

学校(施設)は地域スポーツにとって大きな位置を占めている。スポーツ施設の公的整備が十分に進展していないという状況下にあって、学校体育施設の地域への開放(以下、学校開放)は、人々が地域においてスポーツをするうえで「補完」という位置を超えて、重要な役割を長年にわたって果たしてきている⁸⁾。

そうした学校(施設)に関わって、今年1月、「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置」をはかるためとして文部科学省は学校の統廃合の新たな方針を打ち出した。最近では、毎年、廃校数が小中学校合わせて全国で400前後にのぼっているが、この方針(の転換)に伴い統廃合の動きがさらに加速化することも予測される。学校統廃合問題は、これまでもさまざまな視点から議論されてきた⁹⁾。学校は子ども・青年の教育の場であることにとどまらず、その存在自体が地域社会にとって大きな意味を持っており、たとえば、統廃合によって地域の活力がそがれていき、地域そのものの衰退につながりさえするという指摘はこれまでもなされている。地域スポーツにとって、学校の統廃合によって「場の縮小、喪失」という大きな影響を受ける可能性があるが、前述の地域社会の活力という視点を含めて考えると、それ以

外にも派生する問題が起こってくることはあり得るものであり、各地域で統廃合をめぐる動きを注視していく必要がある¹⁰⁾。

学校施設をめぐるもうひとつの動きとして、上記の「インフラ長寿命化」との関連で出された「学校施設の長寿命化計画策定に係る手引き」（2015年4月）に示された老朽化対策に関わる方針があげられる。前述した老朽化問題の構造は学校施設においても同様であり、耐震補強を含めて改築・改修の必要性が迫られているものが数多い。学校開放において主たる使用施設である公立小中学校の体育館の老朽化に関する研究報告¹¹⁾によれば、建築後30年以上経過したものが42.9%、建築後20年以上としたときは72.7%という数に上る。研究報告で提示されている体育館のエコ改修に関する基本的考え方は、室内環境の向上としての適切な温熱環境の確保、エネルギーの効率的利用・運用管理、自然エネルギー活用設備の導入などであり、さまざまなデータにもとづくシミュレーションも施されている。この構想を検討の素材とすることの意味はあると思われるが、公共施設の「再編」をめぐる全体的な政策の動きや学校統廃合の方針（転換）などの状況を合わせてとらえるとき、前述の「場の縮小、喪失」に単純につながってしまうことへの懸念はぬぐえない。

学校（施設）をめぐるもう一つの動きとして、「学校施設と他の公共施設等との複合化検討部会」が議論を進めており、この秋には報告書としてとりまとめられるスケジュールとなっていることがあげられる。文教施設部長通知「学校施設の複合化について」（1991年3月）以降、政策としての学校の複合化はひとつの流れとなっているともとらえられるが、文部科学省の関連調査によれば、2014年時点で複合施設を有する学校設置者が53.3%。小中合わせて1万校以上が複合化しており、1996年度の同種の調査と比較しても複合化が進んでいることが分かる。その内訳を見ると、放課後児童クラブと複合化している学校施設がのべ6,884校、地域防災用備蓄倉庫と複合化し

ている学校施設は5,573校である。その数と比較するならば、「社会体育施設」との複合化は（1996年度の88校からすれば増加したと言えるが）、プールが43校、体育館等が190校と必ずしも多いものではない。

同検討部会の議論において「学校が社会全体で子供たちの学びを支援する場となり、地域の振興・再生にも貢献するコミュニティの拠点としての役割を果たす」としているが、類似の政策動向とともに今後の動きを見ていく必要がある¹²⁾。この点からみたとき、生涯学習施設としての機能を持ちつつ地域に開かれた学校づくりとして新潟県聖籠町の聖籠中学校¹³⁾、総合型地域スポーツクラブのモデルとしても言及されることの多い愛知県半田市の成岩スポーツクラブなどの実践の蓄積が思い浮かぶ。同時に、同検討部会における東日本大震災の復興過程でのまちづくりと学校づくりをともにとらえようとする事例報告に関する議論など、さらなる展開の可能性を秘めているともいえる¹⁴⁾。とはいえ、「人口減少等により利用需要が変化していくことが予想されることを踏まえ、全体の状況を把握し、長期的な視点から最適な配置を実現していく」とされている点や、自治体の所有する公共施設のうちで学校施設の占める割合は3割以上であることから、「最適な配置」が単純な縮小、過度の効率化等に結びつく可能性も否定できないように思われる。

小括

「公共施設等総合管理計画」をめぐって、すでに指摘されているように「トップダウンによる全庁的マネジメント」で進められている「行政によるマネジメント計画に対して無抵抗で受容するような住民自治の劣化」¹⁵⁾はもっとも警戒すべきことである。この点に関して、今回取り上げたさまざまな政策文書には、それぞれの地域の実情や課題に即して計画や施策を進めていくこと、全国一律に同じ枠組みを取ることはしない旨の文言は盛

り込まれているが、言葉の上だけではなくその実質化は欠くことができないものといえる。その出発点として、1970年代、全国各地の公民館や図書館などの施設づくり運動、住民参加の経験を今一度とらえ返しておくことが重要であろう。この時期、地域における教育、文化、スポーツ施設の公共的整備が進展したが、その背景には、そこに暮らす人々の要求があり、その裏付けとなる自主的な活動が展開されていたとともに、さまざまなレベルでの住民参加が受け入れられ進められたことがあった。こうした諸要素の総体として施設が形作られていったのである。こうしたプロセスがあり得たのはなぜなのかという問いは、現在の状況においてとりわけ意味を持つものと思われる。同時に、ここにみる理念が、長野県阿智村の中学校の体育館改築にあたって村内各層の議論を元に「社会体育館機能を含んだ」施設とする要望をとりまとめ具体的な建設を果たし地域のスポーツ振興に結びつけたこと¹⁶⁾などの実践において現在にも引き継がれていることにも注目しておく必要がある。

最後に、本項の冒頭の問題意識に立ち返れば、地域スポーツの基盤が不十分なままの状態において、「地方分権」の名の下に「自治体の実情に即した」整備が喧伝されている。しかし、ナショナル・ミニマムの水準を満たさないまま、「ローカル・オプティマム」などの用語でもって自治体にのみ整備責任を負わせること¹⁷⁾が地域におけるスポーツの基盤を確固たるものとするのできるのかは問い返されなければならない。

【注】

1)筆者が30年以上継続している多摩地区の地域スポーツに関する学習会において、自治体職員たちは施策立案の拠り所として、スポーツ振興法(現在であれば、スポーツ基本法)のほかに同答申をあげている。現代社会体育研究会『スポーツと生きる』等、参照。

2)尾崎正峰「スポーツ施設」『社会教育・生涯学習

ハンドブック(第8版)』エイデル研究所、2011。

3)文部省体育局スポーツ課「整備基準からみた体育・スポーツ施設の現況」『健康と体力』1981年8月号、第一法規出版。なお、ここで示された「目標数」は「約20パーセントに当たる人々が少なくとも週1回、施設を利用してスポーツを行える」ことを算出基準としている。現在、国のスポーツ基本計画(2012年3月)が政策目標として「成人の週1回以上のスポーツ実施率が3人に2人(65%程度)」を掲げていることからするならば、施設の「目標数」はさらに上がることになる。

4)この問題については、筆者はこれまでに繰り返し指摘してきたが、最近のものとして、尾崎正峰「スポーツの基盤を地域で創る」『住民と自治』2015年10月号、自治体研究社。

5)このテーマについて社会に大きなインパクトを与えたものとして、2014年5月、日本創成会議・人口減少問題検討分科会が「消滅可能性」のある自治体のリストを発表したことがあげられる。増田寛也『地方消滅』中公新書、2014、も参照。

6)森裕之「自治の分岐点ー公共施設の再編問題」『住民と自治』2015年6月号。ここでは、本文で指摘した点と同時に国による地域、自治体の枠組み改変等があると指摘されている。上記の注でもふれた「人口減少社会」論、あるいは国土交通省『国土のグランドデザイン2050』(2014年7月4日)などに見る国土再編計画においては、「地方中枢都市」「コンパクトシティ」の用語で地域の中核的なエリアに住民を呼び寄せるとされるが、これは公共施設が減少、ないしは、廃止された地域では住民の居住空間としての価値が減じられることになるため、住民がより利便性の高いエリアに移り住む構想である。この点、および「地方創世」については、岡田知弘『地方創成』の矛盾と対抗軸『月刊東京』通巻367号、東京自治問題研究所、2015、も参照。

7)本文中では言及しなかったが、公民館の「再編」はすでに進行している(長澤成次「社会教育施設再編の現段階」『住民と自治』2015年6月号、な

ど参照)。だいたい以前から、筆者は「社会体育施設としての公民館」という表現で地域におけるスポーツ活動の基盤としての公民館の存在の大きさとその意義を指摘してきた（尾崎、他「表現活動と地域文化の創造」日本社会教育学会編『現代公民館の創造』東洋館出版社、1999）。実際、体育館的設備・機能を持つ公民館だけではなく、各地の多くの公民館のレクリエーションホールなど一定程度の広さの部屋においてさまざまな運動、スポーツに関連する利用や住民グループの活動が行われてきている。これらの点からするならば、公民館の「再編」という事態は、一般的に理解されている社会教育の領域にとどまらず地域のスポーツにとっても大きな影響をもたらすものであることを押さえておく必要がある。

別の視点では、教育委員会制度改変が叫ばれる中で公民館を市民センター、まちづくりセンターなどへと転換させる動きもある。「空間」の提供という面にとどまらず、公民館としての機能を担保する「人」すなわち職員の意味、公共施設と住民参加のあり方などにまでつながる問題を含むとされているが、上記同様、地域スポーツの今後を見通していく上でも共有する問題である。最近の埼玉県鶴ヶ島市の「公民館廃止」を対象としてこの課題を論じたものとして、上田幸夫「首長の権限強化による社会教育の包摂と学習の自由」『月刊社会教育』2015年2月号、国土社。

8) 尾崎正峰「地域と学校を結びつける学校開放へ～学校開放の経緯と意義～」『みんなのスポーツ』2012年5月号、日本体育社。

9) 若林敬子『学校統廃合の社会学的研究』御茶ノ水書房、2012。山本由美『教育改革はアメリカの失敗を追いかけろ～学力テスト、小中一貫、学校統廃合の全体像』花伝社、2015。

10) 統廃合によって学校としては利用されなくなった施設資源を総合型地域スポーツクラブの活動拠点としている事例のような「有効利用」に落ち着く地域ばかりではなく、単純に「場の喪失」となるケースの方が多くなることも予測される。

11) 国立教育政策研究所文教施設研究センター『学校施設（体育館）のエコ回収の推進のために』、2012。

12) 現在の教育政策における「学校と地域社会」をテーマとして全国的に推進されているものに「コミュニティ・スクール(学校運営協議会)」がある。成果とともに課題も明らかになってきているが、本稿における視点と関連あるものとして住民の「参加」のあり方があげられる。尾崎正峰「コミュニティ・スクール」『ガイドブック教育法』三省堂（近刊）。その他に、佐藤晴雄編著『コミュニティ・スクールの研究－学校運営協議会の成果と課題－』風間書房、2010、参照。

13) 手島勇平、坂口真生、玉井康之編『学校という“まち”が創る学び－教科センター方式を核にした聖籠中学校の挑戦』ぎょうせい、2003。手島勇平「聖籠町民立聖籠中学校のために」『月刊社会教育』2013年10月号。

14) また、避難所として指定されている小中学校は95.2%にも上っており、非常時の地域における対応の基盤的なインフラとしての側面も考慮に入れる必要があろう。国立教育政策研究所『学校施設の防災機能に関する実態調査結果』、2013。

15) 前掲森裕之（2015）、10頁。

16) 前掲2) 尾崎(2011)。岡庭啓眞、園原健志「住民の元気、村のエネルギーは社会体育館から」『住民と自治』2015年10月号。

17) こうした議論は、小泉政権時、地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見－自主・自立の地域社会をめざして－」（2002年10月）の総論において「補完性の原理」に基づいて国と地方の「役割分担の適正化」の具体策として「ナショナル・ミニマムの達成」から「地方が自主的・自立的に最適の形態」で実施する「ローカル・オプティマムの実現」を指摘したことなど、数多く展開されてきた。本稿で検討してきた政策動向から見て、「国と地方の役割分担の適正化」が地方への押しつけや過重負担に帰着しないかという点については今後とも検討していく必要がある。