

住民による都市公園の管理運営はスポーツ利用の拡大をもたらすか？

——練馬区みんなの広場公園でサッカーゴールの設置が認められるに至った条件——

堂免 隆浩 一橋大学大学院社会学研究科教授

この度はこのような研究報告の機会をくださりありがとうございます。私自身は、必ずしもスポーツそのものを対象とした研究をこれまで進めてきたわけではなく、都市施設や都市計画を研究対象としてきました。その中で、屋外空間の1つである公園は、我々の日常的な活動であるスポーツを行う場となっています。この関連で都市施設をどのように配置し整備していくか、また、どうやって運営管理していくかの点で「スポーツ」がキーワードになることがよくあります。そこで今回は、タイトルにあるとおり、住民による都市公園の管理運営がスポーツの利用拡大にどのような影響をもたらすか、という切り口で報告させていただきます。

本日の報告は、2015年10月に投稿論文として書いたものをベースに新しく解釈を加えています。本日の発表全体の構成ですが、まずリサーチクエスチョンを示します。次に、住民による管理運営がどのように既存研究で扱われているかについて紹介した後、研究の方法を話します。続いて、都市公園に関する標準的な考えを解説します。そして、今回調査対象である「練馬区立みんなの広場公園」と「練馬区まちづくり条例」の中で規定されている「施設管理型地区まちづくり計画」の仕組みについて紹介します。最後に、都市公園でスポーツ利用が認められる条件を考察していく、という流れで進めます。

問題意識についてです。公園は、経済学的な言い方をすれば公共財、あとは行政学的に言えば公共財産という言い方になります。一般論として考えると公共財とは、広く税金を集め、公の主体が造り出し、それを利用者が利用するという財です。公共財という言い方をすれば非排除的なもののな

で誰でも利用できることが大前提になると思います。その中で実態として、公園には色々な利用の制限があります。この利用の制限が問題だ、ということが、昨今、特に言われる話です。それは、公園を実際に利用したいと思っている人たちの潜在的なニーズがあり、潜在的なニーズに対して行政による制限が対立している状況が公園をめぐる現状としてあります。

今回調査対象とした「練馬区立みんなの広場公園」がある練馬区も同様に行為の制限をしています。インタビュー調査で確認できた区の方針に関して、区は運動施設以外の都市公園において危険を伴う球技等を原則禁止にしています。「運動施設」とは運動ができるよう整備された施設です。そして、運動施設を備え運動に特化した「運動公園」と呼ばれる種類の公園があります。運動公園において球技はもちろん認められます。しかし、運動施設が整備されておらず運動が用途として認められていない運動施設以外の公園では球技等の運動を原則禁止することが区の方針です。

この方針を乗り越えている事例が「練馬区立みんなの広場公園」の事例です。サッカーゴールが設置され、サッカー教室に対して優先使用の許可が出ています。一般に、公園を使用するときは公園に直接行き自由に利用すれば良いです。これに対し、ある時間帯にその場所を優先的に使用したいというときは、区役所の担当窓口で公園使用許可申請をします。使用許可申請の手続きでは、利用希望者が利用したい時間と用途を申請し、区の担当部署が申請内容を検討して許可を出します。「練馬区立みんなの広場公園」は運動公園ではありません。しかし、サッカー教室に対して優先的な公園使用の許可を区が出しています。このよう

な現状を踏まえて、リサーチクエスションとしては、練馬区の運動施設以外の都市公園でサッカーゴールの設置およびサッカー利用が原則禁止されているのに、なぜ「練馬区立みんなの広場公園」では許可されているのか、としました。今回の研究会では、都市公園全般でスポーツ利用を拡大できる条件を探れないかという点まで踏み込みたいと思います。住民による都市公園の管理運営によってスポーツ利用が拡大する可能性を仮説的に考察できたらと思います。

簡単に既存研究を紹介します。まず公園の利用状況に関して問題意識を持つ既存研究は大きく2つに分けられます。1つは、全く利用されていない公園がどのようにすれば利用されるか、という問題意識のもので、あるだけで使われていない公園を散見できると思います。これに対して、公園をいかに利用してもらうか、に関する典型的な既存研究はこの2つ（岩村他（2001）、および、川原他（2006））ですけれども、他にも沢山あるはずで、ここで考えられている「利用」とは、行政が公園で禁止している行為を「利用」できるようにすることではありません。禁止されていない「利用」だけでも「利用」されていない状況を問題視し、「利用」の頻度や質を高める条件の解明に取り組んでいます。もう1つは、一般的に公園で原則禁止されている行為ですけれども、それに対してどのような条件があれば許可が出るか、という問題意識のもので、調べたところ、一般的に公園で原則禁止されている行為を対象としている既存研究がありました。しかし、必ずしも禁止されている行為が許可される条件までは明記されていませんでした。それでも、文章の文脈から条件を読み取れた既存研究は2つあります。1つは、梶木（2003）です。この論文では、冒険遊び場やプレイパークと呼ばれる場所を対象としています。冒険遊び場等は子どもの遊びを制限しないで、子どもがやりたいと思うことは何をやってもよい場所として開設されています。火遊びも選択肢の1つに入っています。一般的に公園では、火遊びが

禁止されている場所が多いです。梶木によると、冒険遊び場等で火遊びが許可される条件は、まず大人が一緒にいること、次に直火の禁止です。直火とは土の上に木を置いてそこに火をつけることです。整備されたコンロや竈あるいは携帯できるものでバーベキュー等をする場合は直火になりません。またその他として、火を使用した後のごみをきちんと持って帰る、といった原状回復が挙げられています。もう1つは、藤本他（2006）です。必ずしも冒険遊び場等ではなく普通の公園ですけども、火遊び・夜間利用への許可について、例えば火を使用する行事で正月のしめ縄等を焼くイベント（どんと祭）等で公園を使用したいときに認めるか認めないかを含めて火の使用が許可できるか、あとは夜に花火やキャンプファイヤーを許可できるか、に関するものです。ここでは、あらかじめルールがあることと、行政職員がコーディネーターとしてその活動に参加すること、が条件として挙げられていました。以上の既存研究はスポーツとは全く関係ありません。危険を伴うため都市公園で禁止されている球技の許可が上述した一般に原則禁止されている行為の許可と共通する点があるように思います。これらの対比で、サッカーゴールの設置およびサッカー利用の許可の条件が既存研究のこれらの条件と一致するか、あるいは、特殊性があるか、が問いとして生まれてきます。

もう1つ、公園の管理運営に関する既存研究を調べてみると、行政が直接管理する以外の管理は2つあることが分かります。利用者が自ら公園愛護会と呼ばれる会を設立して管理運営する場合と指定管理者制度を使って民間企業やNPOが行政に代わって管理運営する場合です。公園愛護会の場合、その母体のほとんどは自治会町内会です。既存研究（高瀬他 2014）では、公園愛護会の活動の活発さが研究関心となっています。具体的には、管理未経験者がどうやって愛護会に参加するのか、このような管理運営団体への参加にどのような障壁があるのか、という点で研究が進められていま

す。他方、指定管理者制度を扱った既存研究（大瀧他（2007）、および、前田（2009））については行政による直接管理では効率が悪い民間企業やNPOによる管理で効率性がいかに高まるかと、それによって公共性を担保できるか、という効率性と公共性の両立が研究関心になることが多いです。

「パークマネジメント」は、単に使うのではなく使いこなすという考え方に基きます。「総合型管理」とは色々な用途で使えた方が良くという考えで、アメリカを中心に進められています。これらを日本に応用するという既存研究（赤澤他（2011））があります。ここでは経営というキーワードで公園を管理運営していくことがどれくらい効果を持つかが研究されています。

今回紹介する事例を扱った既存研究（小泉他（2012））は1つあります。今回報告の研究対象である「練馬区立みんなの広場公園」は、「練馬区まちづくり条例」に裏付けられています。この既存研究では「練馬区まちづくり条例」を研究対象としています。しかし、焦点を景観分野に限定したため公共施設分野である「練馬区立みんなの広場公園」に対する考察はほとんどされていません。住民による管理運営は指定管理者制度でも可能です。そのため、指定管理者制度を扱った既存研究との対比で、「練馬区まちづくり条例」の裏づけを持つNPO法人による公園の管理運営が住民にどのようなメリットを与えるか、の問いを作り出せると思います。

それでは、研究の方法についてです。練馬区には、サッカーゴールが設置されサッカー利用に許可が与えられている「練馬区立みんなの広場公園」があります。結論を先取りして話しますと、「練馬区まちづくり条例」の中にある「施設管理型地区まちづくり計画」に「公園育て計画」が認定されたことでサッカーゴールの設置とサッカー利用の許可につながりました。そこで、認定された条件の確認が必要になります。確認するために「練馬区まちづくり条例」の規定を利用し考察を進めま

す。さらに、練馬区が認定理由の見解書を公開しているため、その見解書にある「練馬区立みんなの広場公園」の認定に対する評価内容を考察対象とします。利用した資料は、2013年の12月に収集したこれら7件（（1）練馬区まちづくり条例、（2）練馬区まちづくり条例施行規則、（3）練馬区立都市公園条例、（4）練馬区立都市公園条例施行規則、（5）施設管理型地区まちづくり計画「公園育て計画」、（6）施設管理型地区まちづくり計画（案）への同意について、（7）施設管理型地区まちづくり計画の案に係る区の見解書）です。さらに、2013年12月に練馬区の土木部計画課の担当者、および、「練馬区立みんなの広場公園」を管理運営している「NPO法人公園づくりと公園育ての会」のメンバー代表者の1名にインタビュー調査をしました。

公園に関して、我々が公園と呼ぶものの多くは「都市公園」と正式に呼ばれます。都市公園は規模や用途によって細分化されています。大きくは「住区基幹公園」、「都市基幹公園」、「大規模公園」、「国営公園」、他にも「緑地」という分類があります。今回は公園と括られているものを抜き出しました。「住区基幹公園」には「街区公園」「近隣公園」そして「地区公園」が含まれ、「都市基幹公園」には「総合公園」と「運動公園」が含まれ、「大規模公園」には「広域公園」「レクリエーション都市」そして「国営公園」が含まれます。「住区基幹公園」とそれ以外は内容の書き方が異なります。「住区基幹公園」は具体的に用途が明記されておらず、誰がその公園の利用者として想定されるかが基準になります。まず一番小さな単位の「街区公園」は街区に居住する者の利用に供することを目的として、誘致距離つまり公園から半径250mの範囲の居住者を利用者と想定し、面積の標準を0.25haで考えます。「近隣公園」も考え方は同じで、主として近隣に居住する者の利用に供することを目的として、誘致距離500mで面積の標準が2haです。「地区公園」は徒歩圏内に居住する者の利用に供することを目的として、誘致距離が1kmで面積

の標準が4haです。「都市基幹公園」等は用途と規模が配置の基準となります。「総合公園」は、休憩、観賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供することを目的として、面積の標準が10～50haです。「運動公園」は、運動に特化する目的として造られており、面積の標準が15～75haです。「大規模公園」の中にある「広域公園」は市区町村の範囲を超える広域のレクリエーション需要に応えることを目的とします。そして、地方生活圏という広域のブロック単位で面積の標準が50ha以上です。「レクリエーション都市」は、特定の公園を考えるのではなく、地域全体を公園とみなすという考え方です。大都市その他の都市圏から発生する多様かつ選択性に富んだ広域レクリエーション需要を充足することを目的として、自然環境の良好な地域を主体に全体規模の標準は1,000haです。「国営公園」は、これは昭和記念公園のように国家的な記念事業に基づいて造られるもので、面積の標準が300ha以上です。

「街区公園」で運動するのではなくて、運動できる公園で運動すれば良いという考え方は、運動専用の場所として「総合公園」と「運動公園」があることに基づいています。空間の用途を区分することですみ分けするという考え方です。これは都市計画ではかなり標準的な考え方です。使い方が混在しているとコンフリクトが起きるので用途をできるだけまとめて造っていくという考え方に準じています。このように考えると住区基幹公園での望ましい利用とは、危険を伴わないレクリエーションということになります。「練馬区立みんなの広場公園」であれば、種別が「街区公園」という一番小さな単位の公園ということで、高齢者や小さな子どもが日向ぼっこをしたり砂遊びをしたりという利用が想定されています。

相模原市が公開している情報と練馬区で似ていることから、参考までに相模原市について紹介したいと思います。相模原市では、公園で誰がどのような行為をすることが認められているかに関して「行為許可及び減免の処理基準」が作られてい

ます。その中でスポーツに絡むものは、相模原市では都市公園条例の第3条の1項に関連する「2行為の内容別の区分」の(4)の「展示会、競技会、祭礼、集会その他のこれらに類する催しのため都市公園の全部または一部を独占して使用すること」に「イ 競技会、運動会、マラソン大会、体力測定等」があります。そして、利用できる者は、「(ア) 市内の保育園、幼稚園、アダプト活動団体、あとは自治会およびそれに類する団体に限る」となっています。アダプト活動とはボランティアで木を植えたり管理したりする活動です。他方で、「(イ) 体力づくり、トレーニング等の内容が簡易なものは自由利用とする」となっています。つまり、これらは事前の使用許可申請が必要ありません。次に、「(ウ) 野球、ソフトボール、サッカー、アメリカンフットボール、ラグビー、ゴルフ、テニス等の球技」については「(ア) 施設整備がされている場合を除いて公園の広場において」これらの「球技の練習、試合、教室、その他のこれらに類する行為を行うため全部、または一部を独占的に使用することは原則的に許可しない」となっています。例えば、運動公園であれば整備がされているので許可されるということです。結論を先に述べると、今回研究対象にしている「練馬区立みんなの広場公園」はサッカーゴールが設置されているので施設整備がされている公園になります。本来小さな子どもや老人向けの街区公園になぜサッカーゴールが設置できているのかという点が研究上の不思議になるわけです。相模原市の基準では、「ただし、自治会およびそれらに類する団体が不許可事項に抵触しない範囲で練習のために使用する場合はアダプト活動および地域住民の同意を得ることを条件に許可することができる」となっています。あとは「(イ) 地域住民が行うゲートボール等軽易な球技の練習については、自由利用とする」、つまり、事前申請が不要です。では、この不許可事項が何かが重要になるわけで、してはいけない行為として7個挙げられています。その内、(4)では火を利用してはいけ

ない、臭いを出してはいけない、そして、これらに対する対策が十分ではなく他の利用者や一般市民に危険が及んではいけない、つまり、他の利用者や一般市民に危険が及ぶものは基本的に禁止となっています。あと、(5)では公園利用者および近隣住民の迷惑になるもの、危険が及ぶ恐れがあるもの、または、公園の特性にそぐわないものが挙げられています。練馬区の担当者がサッカーゴールの設置に消極的だったのは公園の特性にそぐわない点と関連するためと思います。もう1つ、相模原市の基準の中でも曖昧なのが「地域住民の同意を得ることを条件に許可する」という部分です。どのような状態であれば同意が得られたとするかは実は基準が不明確です。ここの部分も許可が出せるか出せないかということについて大きく関わってくる課題のはずです。

このような前置きをした上で今回調べた「練馬区立みんなの広場公園」の話をしていきたいと思っています。まず、現在既にサッカーゴールが設置されている状況です。広さに関しては、サッカーの試合ができる面積が分からないのですが、サッカーの試合ができるには非常に狭いグラウンドではないでしょうか。3分の1ぐらいの広さですが、それなのにわざわざサッカーゴールを設置したという状況です。幼稚園や小学生の子たちをメインターゲットにしたサッカーができる練習場という形で造られています。実際のサッカー利用について、まずサッカー教室の取りまとめをしているのが「NPO法人公園づくりと公園育ての会」という団体です。メンバーは10名で構成されています。内訳は、道路を挟んだ向かいにある私立幼稚園の先生、サッカー教室を運営しているサッカークラブのコーチ、幼稚園に子どもを通わせていた父母、そして、近隣住民です。このNPO法人がサッカー教室を毎週火曜と木曜に開催し運営しています。参加者は70名ぐらいでかなり多いです。さらに、親子リフティング大会をイベントとして開催しています。リフティング大会は親にも参加してもら

って150名で開催されました。サッカー教室を開催する時間帯は、基本的には幼稚園が終わった放課後で13時から15時までです。この時間帯にサッカー教室として優先使用したいので、NPO法人は公園使用許可申請をして、使用目的にサッカー教室開催のためと書いて許可を得ています。区内の同じ規模の都市公園についてみると、サッカー利用に許可が出ているのは「練馬区立みんなの広場公園」のみです。運営費は、NPO法人の1年分の会費が1名につき6,000円で、合計60,000円でまかっています。支出はゴールネットの交換ぐらいしかないので、これで充分足りる感じのようです。

もう1つ重要な点があり、それはサッカー教室以外の時間もサッカー利用が可能ということです。サッカーゴールはサッカー教室が終わっても倉庫等に片付けられることはなくずっとそこにある状態です。そのため、サッカー教室が行われていない時間帯は誰でもサッカーができる状況です。これは区の考え方ですけども、付帯施設としてサッカーゴールが既に設置されている公園の場合、サッカー教室を開催する特定の団体だけがサッカーゴールを利用できるのではなく、利用希望者であれば誰でも利用できることになります。しかも、好きな時間に行って少し遊んで帰るならば公園使用許可の申請が必要ありません。そのため、論理的には24時間365日サッカーができます。それで怪我や事故が起こることが問題になるわけです。これをどうするかというとき、サッカーゴールを設置するかしないかの議論になるわけです。

その関連で何が行われているかというところ、「NPO法人公園づくりと公園育ての会」が周辺住民、特にサッカー教室に子どもを通わせている父母と協力して実施している見回り見守り活動です。見回り活動は、サッカー教室が行われている時間にかかわらず概ね3時間に1回以上公園を訪れて、施設やサッカーゴールが壊されていないか危険な利用が行われていないか等をチェックする活動です。見守り活動は、特定の時間帯、特にサッカー

教室が行われている利用者の多い時間帯に起こった利用者間のトラブルを調整、案内、誘導する活動です。例えば、ある子どもたちがサッカーゴールを占有してしまい別の子どもたちの順番がなかなか回ってこないことでトラブルが起こらないよう譲り合ってサッカーゴールを使うよう促しています。見回り見守り活動の状況について、活動を開始した4月25日から約3か月間のデータを見てみます。開始後は3分の1くらい見回り見守りをしており、それから次第に増えて8割ぐらいまで見回り見守り活動を実施しています。この公園では、見回り見守りをした人がその結果を公園に用意してある紙に書いてポストに投函する仕組みが作られています。今回のデータは、このポストに投函された紙を使って集計しました。投函された紙の枚数は、1日あたり平均2枚、最多は6枚、最少は0枚つまり1枚も入っていなかったということがありました。投函した人を確認すると45名が見守り見守りに携わり1名あたりの平均は3.39枚です。一人ひとりでみると、1人で34枚も見回り見守りの結果の紙を投函している人がいて、この人が活動を特に頑張っています。

この図は、関係者を整理したものです。まず、区が「練馬区立みんなの広場公園」にサッカーゴールを設置しました。サッカーゴールが設置されたので「NPO法人公園づくりと公園育ての会」はある時間帯をサッカー教室として公園使用許可申請をします。そして、区が許可を出します。許可を得て、「NPO法人公園づくりと公園育ての会」は、スポーツクラブと協働してサッカー教室を開催し運営します。さらに、「NPO法人公園づくりと公園育ての会」は、サッカー教室の父母会の父母と協力して見回り見守り活動をします。地域住民は公園使用許可を得たサッカー教室にも参加しつつ、教室の時間外にも「練馬区立みんなの広場公園」でサッカー利用ができます。

「練馬区立みんなの広場公園」においてサッカーゴールが設置された経緯について説明します。まず、なぜ私立幼稚園が関係するかというと、こ

の公園はもともと私立幼稚園が第二園庭として所有していた土地でした。そこで幼稚園に通っていた子どものためのサッカー教室を放課後に開催していました。しかし、防災施設が備えられた公園としてこの土地を整備したいと区から要望があり、練馬区土地開発公社に土地を売却しました。練馬区土地開発公社は公園予定地として敷地を所有しましたが原っぱの状況が続いていました。近隣住民は、それであればここをこれまで通りサッカー教室として利用したいと区に要望し、「石神みんなの広場運営委員会」という団体を設立して練馬区から使用許可を得てサッカー教室を引き続き開催しました。2005年に練馬区がこの土地を都市計画公園として整備することを決定しました。そして敷地の所有が練馬区に移りました。ここで興味深いのは、公園の予定地であるとき、利用制限を裏付ける法律や条例がないことです。そのため、サッカー利用の可否に関して曖昧な状態で、実際にサッカーの利用ができていました。それが都市公園に指定された途端、種別が「街区公園」であるためサッカーゴールを設置できないしサッカー利用も認めないことになったのです。これまでこの場所でサッカーをしてきた地元の人たちはサッカー利用を継続したかったことから、2007年に「みんなの広場住民協議会」という団体を「石神みんなの広場運営委員会」から発展、発足させました。「みんなの広場住民協議会」では、サッカーゴールの設置とサッカー利用について住民からの意見を聴取し、練馬区との合意をとるという作業を繰り返しました。「NPO法人公園づくりと公園育ての会」は「みんなの広場住民協議会」と同じタイミングで発足しています。住民協議会と練馬区を繋いだのが「NPO法人公園づくりと公園育ての会」です。このやり取りを繰り返す中で、指定管理者制度も検討されました。けれども、指定管理者制度ではなく「練馬区まちづくり条例」に基づく「施設管理型地区まちづくり計画」の認定を受けることを目標にしました。2010年に「公園育て計画」が「施設管理型地区まちづくり計画」に認定され

ます。そして、2011年12月に「練馬区立みんなの広場公園」にサッカーゴールが設置されて今のようにサッカー教室が開催されるに至るとい流れです。

「公園育て計画」の策定に関して、まず練馬区から「施設管理型地区まちづくり計画」を策定する団体として、「NPO 法人公園づくりと公園育ての会」が「まちづくり協議会」に認定されました。

「みんなの広場住民協議会」に案を提示して意見を聴取して最終的に練馬区に「公園育て計画」を提出しました。練馬区には、区とは別に「みどりのまちづくりセンター」というまちづくりをサポートしている公的な団体があります。「NPO 法人公園づくりと公園育ての会」は、区に「公園育て計画」を提出するまでに、「みどりのまちづくりセンター」から多くの助言を得ました。指定管理者制度は断念しました。断念した理由は2つあります。1つは、もし指定管理者制度に基づき「練馬区立みんなの広場公園」の管理受託者になってしまうと、サッカー教室の運営、サッカーゴールの整備と維持管理だけではなく、広場に植えられている樹木等公園に関するあらゆる管理運営を任せられるためです。そのためのお金を委託費として貰ったとしてもNPO 法人のメンバー10人とサッカー教室に通っている父母会の親だけであらゆる管理運営を行うことは無理との結論に至りました。そしてもう1つは、指定管理者制度が市場の競争原理の仕組みであることです。入札時に地元のボランティアグループだけがエントリーしてくるとは限りません。造園業者や事業機会を狙っている他の民間企業がたくさんいます。そして、このような指定が数年おきに見直しされる、つまり、競争です。樹木の剪定等も含めた管理では民間企業に勝てないためです。

「練馬区まちづくり条例」における「施設管理型地区まちづくり計画」の位置付けについて説明します。「施設管理型地区まちづくり計画」は「練馬区まちづくり条例」で定められた住民主体のまちづくりに関する3つの仕組みの内の1つです。

先にその他を説明すると、「総合型地区まちづくり計画」は、複数の土地の用途やその上に建つ建物の形態等のコントロール等に関連します。「テーマ型まちづくり」は、ある特定の場所にこだわらず練馬区全体のまちづくりに関連します。例えば、区全域で緑を豊かにするような全般的な取り組みがここに含まれます。今回の対象である「施設管理型地区まちづくり計画」は、「ある特定の施設の周辺住民および利用者が主体となって管理または利用に関する事項を定め、その実現を図る」とあるように住民主体で施設の管理運営に関する計画を策定できます。その他の「まちづくり計画」では計画を策定して住民の参加は終了です。これに対し、「施設管理型地区まちづくり計画」はその後の管理運営にも住民が関与できる特色ある計画であり、これが「練馬区立みんなの広場公園」でのサッカーゴール設置の後押しとなったと言えます。

「公園育て計画」が「施設管理型地区まちづくり計画」に認定されるに至った要件について説明します。「公園育て計画」が「施設管理型地区まちづくり計画」に認められなければ、区はサッカーゴールを設置しないし、サッカーゴールが設置されなければサッカー教室も開催できません。そのため、どのようにしてこの計画が認定されたかが重要です。練馬区が計画を認定する際の要件は、「練馬区まちづくり条例」の第14条と第31条に整理されており、この6つ（(1) 関係する都市計画、条例、規則、計画、方針等への準拠、(2) 提案内容の合理的根拠、(3) 提案に係る区域の合理的根拠、(4) 対象施設の管理者等の同意、(5) 周辺住民等からの十分な意見聴取、(6) 周辺環境への配慮）です。個別に見ていくと、(1)の「関係する都市計画、条例、規則、計画、方針等への準拠」では、上位計画に「公園育て計画」が準拠していると区から評価されています。この上位計画とは「都市計画マスタープラン」、「都市公園法」、「練馬区立都市公園条例」、「住民自主管理に関する要綱」、「練馬区長期計画」、そして、「練馬区みどりの基本計画」です。(2)の「提案内容の合理

的根拠」では、「区民の利便性の向上」、「周辺の住民等への考慮」、「公園施設の適正配置」が「公園育て計画」に明示されていることから区から合理的根拠があると評価されています。分かりにくいのが「公園施設の適正配置」だと思います。公園が全く使われない状況が問題という話をしましたが、適正配置では公園が整備されしっかり利用されるかが適正さを表す評価のポイントになっています。しっかり公園が使われる形でこの「公園育て計画」が作られていることが評価されています。

(3)の「提案に係る区域の合理的根拠」では、本件が公園そのものについての計画なので区域に関する審査はそもそも該当しないことから評価不要と評価されています。(4)の「対象施設の管理者等の同意」では、施設管理者と土地所有者は練馬区であり区が同意しているため要件を満たしていると評価されています。(5)の「周辺住民からの十分な意見聴取」では、まずこの計画に関わる利害関係者の範囲が街区公園の誘致距離 250m の範囲と設定されています。そして、この 250m の範囲に含まれるよりも広い区域の周辺住民から十分な意見聴取を行っていることから要件を満たしていると評価されています。具体的には、この範囲の住民に対して、計画の案を事前に配布し、説明会を開催し、この区域の町内会の代表者に直接説明をして、説明会に参加できない住民からも意見を聴取するため全世帯に対してアンケートを実施しています。結果として強い反対はなかったようです。最後、(6)の「周辺環境への配慮」では、公園の安全な利用を確保する方策が評価されています。見回り見守り活動とともに、利用ルールの順守を徹底し、事故や利用者間のトラブルが大きくなるように努めています。利用ルールでは、サッカー利用に関する規定だけではなく、この公園での火の使用の禁止も明記されています。そのような行為をさせないことも、周辺環境への配慮として評価されています。

これら 6 つの要件を区が評価したあと、この計画を本当に実現できるかを保証するのが見回り見

守り活動です。見回り見守り活動の効果がなく持続可能でなければもともと承認を受けた「公園育て計画」は破綻してしまい、認定が取り消されサッカーゴールも撤去されてしまいます。そのため、これをどのように持続的に進めていくかが課題になります。これについて NPO 法人にインタビュー調査を実施し、持続可能性を高める仕組みを 4 つに整理しました。第 1 は、見回り見守り活動の効率性を高める仕組みです。具体的には、子どもの付き添いで公園を訪れている親に、ついでに公園の施設の状況、管理、そして、利用状況等を確認するよう依頼しています。この方法であれば、専従職員が常に監視するより、非常に効率的に利用状況等を確認できます。第 2 は、迷惑行為をする利用者に対して効果的にそして効率的に説得する仕組みです。具体的には、朝サッカーの練習をしている利用者が居たときに、近隣から苦情が警察に届き、警察から区に連絡が行き、区から NPO 法人のメンバーに連絡が行き、この NPO 法人のメンバーが走ってこの迷惑行為をしている人に「止めてください」とお願いした事例が 1 件あったようです。そのときに単に「止める！」というのではなく、「実はここはこのような状況でサッカーゴールが設置されているので、近隣に迷惑をかけてサッカーゴールが撤去されてしまうとそもそもサッカーが出来なくなるから、あなたにとっても不利益でしょ」と話しました。このように、長期的な利益を訴える説得で迷惑行為を防ぐことに取り組んでいます。第 3 は、見回り見守り活動の人員を組織化する仕組みです。見回り見守り活動には人手が必要です。それを NPO 法人のメンバー 10 人だけで行うのは大変です。サッカー教室に通っている子どもの親はとても応援に熱心で多くの人が練習を見に来ています。そこで父母会を設立して、交代で見回り見守り活動をしてもらっています。最後、第 4 は、見回り見守り活動が適切に実施できていることを保証する仕組みです。NPO 法人は、区に事業報告書を提出しています。利用状況、問題の有無、および、問題があった場

合の対処についての報告書です。見回り見守り活動を適切に実施できていることを区に確認してもらうことで、逆に NPO 法人の活動に対する信頼に繋がっていると言えます。

本報告のまとめとして、「練馬区立みんなの広場公園」においてサッカーゴールが設置されサッカー利用に許可が下りる条件を3段階で整理しました。まず、「制度の存在条件」です。「練馬区まちづくり条例」と「施設管理型地区まちづくり計画」がそもそもあったことが、サッカーゴールの設置に繋がったと考えます。他の市区町村において、指定管理者制度を除き、住民による公共施設の管理を認める条例や仕組みは私が調べる限り制定されていません。この条例がそもそもあったということが1つ目の条件です。次が、「行政・地域からの同意条件」です。特に地域から同意を得られたことが大きいです。公園ができる前から幼稚園の園庭としてサッカーが行われてきたことを地元の人々は知っていました。その延長として「練馬区立みんなの広場公園」でサッカー利用が行われています。そのため、住民たちにとってここでサッカーが行われることが当然のことであり大きな反対が無かったと考えています。最後が、「組織の活動条件」です。色々と起きる小さなトラブルが大きな問題にならないよう事後的に対応できることが重要となります。この3つの条件が満たされたことから、「練馬区立みんなの広場公園」においてサッカーゴールの設置とサッカー利用の許可に繋がったと考えます。公園には行政が求める望ましい状態が実はあり、それは公園ごとに異なります。それがなぜあるかという点、行政が事故や利用者間のトラブルを嫌がっているためと思われるかもしれません。そして、そのようなことが起きないように事前に問題を回避するために色々なことを禁止してしまえば良いとなっているように見えます。他方で、もし禁止しない場合、行政自らで見回り見守り活動をできれば良いとなります。しかし、全ての公園でできません。そのため、一律で禁止するメカニズムになっていると考えます。これに対し、「練

馬区立みんなの広場公園」では地域住民が見回り見守り活動をしています。住民による見回り見守り活動による問題の処理は事後的です。見回り見守り活動中にトラブルを発見し、また、通報があった場合に事後的に対応します。未然の対応なのか事後の対応なのか、行政による管理なのか住民による管理なのか、という違いになっています。

ところで、住民が単に見回り見守り活動を実施していれば良いかという点だけでは不十分です。住民が勝手にやるのではだめです。それでは勝手にボランティアとしてやっていることになりません。そうではなくて、住民による見回り見守り活動が行政による対処と同じ機能を果たせると行政が認定できることが重要です。「練馬区立みんなの広場公園」では、「公園育て計画」が「施設管理型地区まちづくり計画」に認定されています。これは、「NPO 法人公園づくりと公園育ての会」が行政の代わりに見回り見守り活動を実施できると行政が見なしていると解釈できます。そのため、このような制度を作れるか、そして、行政の代わりに担える住民組織を設立できるかが住民自治による都市公園でのスポーツ利用の拡大に関わると今のところ考えています。

以上です。ありがとうございました。

質疑応答

岡本純也：今年卒業した私のゼミ生の一人が、自分の子どもの頃には公園でキャッチボールができたのに現在ではできなくなってしまったという状況に対して、どのようにしたらキャッチボールができる公園を実現できるかということをテーマに卒業論文を書きました。「コモンズの悲劇」等の理論を学んで、自分なりにこういうことをすればできるのではないかという方法を考えたのですが、本日紹介していただいたような、現実にもうまくいった事例を探し当てることができませんでした。堂免先生はどのようにしてこの事例を見つけるこ

とができたのでしょうか。

堂免：どうやって見つけたかですが、私はもともとスポーツに絞って調べていませんでした。住民が自分たちで公共施設を管理運営している事例、例えば、公園だけではなく公民館とか、区役所の一部の施設とか、美術館という事例を集めていました。ただ、その中で冒頭でも話した通り、他では禁止されている行為が住民たちによる管理運営であれば許可されている事例があることに気づきました。そこで、公園で禁止されてきた行為が許可されている事例を網羅的に調べる中で、スポーツでいえばこの事例が出てきました。ですから危険な球技に最初から絞らなかったことが、この事例にたどり着いた理由と感じています。

そういう意味で、私はこれがサッカーではなくても良かったのです。ただし、スポーツで面白かったことは、球技をしたい人とそうではない人が同時に同じ公園に存在することです。様々な禁止行為の中で、スポーツはこのようなコンフリクトが最も起きやすい事例の1つです。そのため、今回の事例を見つけられたことはとても運が良かったと思います。

岡本：この公園はサッカー以外のキャッチボール等は許可されているのでしょうか。

堂免：キャッチボールはできます。ただ野球はできません。野球ができる施設として整備されていないためです。例えば打ったボールが飛んでいきます。飛んでいくことを想定したネットが四方に張られていません。これは今、分かりにくいのですが、ここにネットがあります（資料を指しながら）。サッカーゴールに向かって蹴ったボールがこっち側に飛ばないように整備はされているので、区としてもサッカー利用は大丈夫となっています。

岡本：わかりました。ありがとうございます。

川田幸生：今ネットの話が出たんですけども、フェンスを付けたのはパワーポイントの20ページで話されていた、もともとサッカー教室をしていた時に既に建てられたものなのか、今回の事例の関係でゴールがある側のフェンスが付いたのか。フェンスが付いたときの費用とか負担の仕方とか教えて頂けますか。

堂免：これがフェンスなのでですけど低いです。しかもここは（別の部分を指して）フェンスがないです。まず設置の経緯について、フェンスはサッカーゴールが設置されるのと同時に区により設置されました。そして、このNPO法人は、公園のサッカーの教室とサッカーの関係で起こるトラブルに対して事後的に対処する見回り見守り活動をしています。それ以外の樹木のこととか、フェンスを整備したりとか、サッカーゴールを設置したりとか、芝生を刈ったりとかは区が直接担当したり民間会社等と契約して委託しています。ですから、フェンスの設置でかかるお金はNPO法人ではなく区が負担しています。

フェンスの高さについて、ここで想定されているのが小学生以下を対象としたサッカー教室です。そのため、これぐらいで大丈夫だろうという高さになっています。これは費用負担との関連があり、より高いフェンスを建てるとよりお金がかかります。そのため、ひとまずこの高さで抑えているようです。

ここ（資料を指しながら）に防球ネットがないのは、向かい家の住人の意見を聞きながら整備していく中で、この住人から設置を止めて欲しいという要望がありました。ネットがあるとサッカーゴールをしっかりと狙わずにどんどん蹴るため、と。ここにネットがなければこっちに向かっては蹴らないはず。だから逆にネットを止めて欲しい、とのことでした。また、練習でネットに向かって蹴ってしまう子どもたちもいるので。それも止めさせたいこともあります。そのため、今は付けてい

ない状態です。ただ、現在設置されていない場所に追加でネットを設置することは可能です。区はもともと設置しても良いと思い、設置費用も想定していたことから、この住人が後から付けて欲しいとなれば設置すると区の担当者は話していました。でも、今のところはこっちの方にボールが飛んでガラスが割れたことはありません。また、余談なのですがサッカークラブの先生は地元のサッカークラブのコーチでもあります。とても躰に厳しいです。サッカーボールが家の中に入ったら勝手に家に入らずきちんと呼び鈴を鳴らして許可をもらって敷地の中に取りに行くことを徹底しているようです。そういうことで近隣の人たちからとても好感を持たれており、近隣とのコンフリクトは今のところ少ないとのことでした。

川田：サッカーゴールを買ったのも行政…

堂免：はい。行政が買って地面に埋めているので可動できないようになっています。

坂なつこ：非常に面白かったです。いくつか質問を。もしかすると堂免さんの研究からはちょっと違うかもしれませんが、そもそもの条例があったというところで、練馬区という地区の特徴があるのかどうかという点。スポーツの場合だと、行政が住民と一緒に総合型クラブは立ち上げるけど、運営は住民に任せようという住民の参加を推進するというような傾向がみられますが、そもそも練馬区にはこんな条例ができていたという点が興味深い。住民に任せるとするのは、ひとつには施設管理ですが、もうひとつは住民の自治ですよ。古くから住んでいる住民がいて、それが理解されていて、受け継がれていることが基礎にあるのだろうなと思いますが、第二庭園のときから、売って、区が所有するまで時間がたっている中で、その住民自治をどのようにして継承できたのか。というのは、国立市の場合、住民によるスポーツクラブは沢山あるのですが、例えば練習場所の確保

が問題になっています。各クラブが、自分たちのやりたいことを主張してなかなかまとまらないのですが、住民組織を作って管理するなど、積極的な市民参加が難しい中で、練馬の場合は NPO までつくって見回り隊までいる。この地域が住民自治という点では先駆的なのではないかと思うのですが、土地柄のようなものがあるのかどうか。

あるいは、最初に堂免さんがおっしゃったように、もう少し一般化できるような、時代的なものであるとか、制度的なものによる後押しなどがあるのかどうか、ということについて堂免さんの見解があれば教えてください。

堂免：なるほど。とても難しいですね。質問を大きく 2 つに分けることができると思うのですが、1 つは、なぜそもそもこの練馬区にまちづくり条例なるものができたのか。もう 1 つは、このような地域や場所でなぜこういう住民自治的な活動が生まれるに至ったのか。より一般的な条件があればということですよ。

鈴木直文：坂さんの質問を、言い変えてもいいですか？

堂免：どうぞ言い変えてください。

鈴木：堂免さんが説明して下さった（パワーポイントスライド）30 枚目の条件についての質問だと思うんですね。つまり、制度条件が揃っていたということについて、練馬の独自性は何だったのかということです。また、同意条件というのはそこでもともとサッカーをやっていたということなのだけれども、それにしても住民がそれを長い間「やっていいよ」という認識がいつ生まれたのかという経緯はどうなのか。そして、自発的な見回り活動までするような素地が、この地区の中でどのようにして培われたのか。

坂：もう 1 つ。幼稚園の父母会って結構サイクル

早いじゃないですか。それにも拘わらず行なわれているっていうところもすごいなと思う。

堂免：まず、練馬区のまちづくり条例ができた背景です。2006年に施行されました。今回の発表では、「練馬区まちづくり条例」の「施設管理型地区まちづくり計画」の裏付けを持つ事例を扱いました。実は「練馬区まちづくり条例」の中心は「総合型地区まちづくり計画」です。そして、関東の他の地方自治体でもまちづくり条例が作られています。なぜかというところマンション紛争がとて多いためです。マンション紛争を法律だけでは調整できません。そのため、地域の実情にあわせて紛争を未然に防ぐことが求められています。よくある例として、住民が何も知らない状況で突然巨大な建物の計画が発覚すると地元が大反対することがあります。そのため、どのような計画かを事前に知るために説明会等の開催を手続きとして規定しておくことが望ましいです。もともとこのような場所ではこういう建物を建ててはいけませんという規定をあらかじめ定めておくことが土地利用を含めた基準です。この基準は全国にある「まちづくり条例」と呼ばれる条例であれば基本的に盛り込まれています。「練馬区まちづくり条例」を作った理由の1つとして、土地利用の基準を作ることがあったと聞いています。これに対し、住民主体のまちづくりをサポートできた方が良いという形が出てきたのが「テーマ型」と呼ばれるものと、「施設管理型」と呼ばれるものです。これらは、将来の可能性を見込んで作られた計画です。そのようなこともあって「総合型地区まちづくり計画」に認定される地域は結構あるのですが、「施設管理型地区まちづくり計画」に認定されている地区は練馬区でいえば「練馬区立みんなの広場公園」だけです。「テーマ型」も2つだけで、景観と福祉のまちづくりに関するものです。練馬区としても「練馬区立みんなの広場公園」が最初の事例ということで何をどうやって進めたら良いか分からず認定の手続きに紆余曲折したというのが実際の

話のようです。これらがきっかけです。ある意味では副産物として仕組みができたっていうか、運よくできたところがあると考えています。

坂：条例をつくっている時に、委員会とか区長の発言とかそういうこともあったのですか。

堂免：それについて、東大に小泉秀樹先生という方がおられ委員のひとりでした。今回、この小泉先生の論文を引用しています。小泉先生はご自身がこの条例の策定にかかわり論文も書いておられます。ただし、小泉先生の論文には、「施設管理型地区まちづくり計画」が条例に盛り込まれるに至った経緯が書いてありません。そのため、生まれた経緯は分かりません。

なお、「施設管理型地区まちづくり計画」が作られたのと同じ時期に、指定管理者制度も制定されました。そして、行政は指定管理者制度の利用を優先しているように感じます。そのため、当時、「施設管理型地区まちづくり計画」を作ったものの具体的に利用することまで考えられていなかったと感じます。「練馬区立みんなの広場公園」では、地元が指定管理者制度の利用を嫌っていました。では他の選択肢が何かとなります。そして、「みどりのまちづくりセンター」が区と独立したかたちで地元には色々なアドバイスをしている中で「施設管理型地区まちづくり計画」の認定を受けることにチャレンジすることになり、結果、この事例が認定第1号になったと聞いています。第2号が続かないのは、指定管理者制度があるためそちら側に流れていることも理由としてあると思います。

鈴木：同じような制度が、全国にはいくつかあるのか、それとも海外の制度を移植したものなのか。練馬以外には、どうなんですか。

堂免：海外の事例でも知る限りではありません。小泉先生に伺わないと分からないです。小泉先生が書いている論文では、これ「施設管理型地区ま

ちづくり計画」がどうして作られたかに関する背景が書いてありません。

坂：でも、最初から入っていたのですよね。

堂免：はい。まちづくり条例の中に最初から入っていました。

坂：それってかなり特異じゃないですか。指定管理者みたいなのがメインじゃなくて、これを置いておくっていうのが。

堂免：特異だと思います。あと、実は練馬区民の中でもあまり知られていない仕組みでもあります。先ほど話した指定管理者と比べたときのメリットとデメリットが必ずしも整理されていません。区の担当者の中でも整理されていないのではないかと思います。一事例しかないのです。

坂：運動公園は別にあるのですね。

堂免：運動公園はこの場所から自転車で15分のところにあるようです。

坂：やっぱり幼稚園の名残なのですか。

堂免：それがこの話です。地域の同意がなぜあったかですよね。

坂：同意があって、しかもその同意がどうして継続できているのかっていう。

堂免：公園に指定されサッカー利用が中止になってからサッカーゴールが設置されるまで大体6年経過しています。6年が長いかわかりません。サッカー利用が中止されてから2年後ぐらいにはもうサッカー利用を復活させようという機運が高まり、サッカーゴールの設置とサッカー利用を復活させようという運動が始まっているの

で、間がそれほど空いているわけではないと思います。

坂：中止になったサッカー教室っていうのは幼稚園ですよ。幼稚園の2年は大きいと思いますが。

堂免：分かっていないのですが、年中、年長さんって何歳からですか。

笹生心太：年少が3歳。年中が4歳。

堂免：年長が5歳なのですね。たしか年中さんから小学校3年生までの5年間。継続していて、4年生より上は下の子たちと混じると危険なので他のところでやってください、となっているみたいです。

坂：近隣住民もそうですが、お父さんお母さんたちが参加しているという点がすごい。しかも中心の方が数名いるにしても結構な規模です。

堂免：今回の発表には盛り込まなかったのですが、父母の人数は各学年で20世帯位が参加しているため5学年ということは約100世帯が父母会のメンバーとして組織化されています。サッカー教室を卒業したらもう父母会からは卒業ですが、地元に住んでいる人たちですので、父母会から卒業しても見回り見守り活動に引き続き参加する人もいらっしゃるようです。そういう意味ではこういうサポーターのような人たちは年々増えます。年を重ねるごとに増えている状況です。

これはNPO法人の代表の人からの聞いた話なのですが、現在サッカー利用が近隣から認められていることは不思議ではないそうです。昔からやっているためその延長として認められていることです。ただし、近隣の人たちの世代が代わり新しい人が入居してきたときにここでサッカー利用を認めてもらえるかどうかを非常に心配しています。そのため、この公園がサッカーで利用さ

れていることを将来住む可能性がある家族に話しておいてもらうよう現在の家主の方をお願いしなくてはいけないと思っておられるみたいですね。ですからこれが継続できるかは、実は近隣の人たちの世代が代わったときにサッカー利用を認めてもらえるかどうかだと話していました。

金子史弥：今の議論にも関連すると思うんですけど、ひとつが特殊な事例であるが故に事故ったとき、指定管理者で管理されているわけではないので、例えばゴールポストが倒れた時怪我する。そういう事故があったときにどうするのか。どういう風な責任の所在になっているのか。ということと、割とこういう地域のサッカークラブって私が住んでいた地区とかだと小中学校のグラウンドの一般開放を利用して組織的にやっていることが多いんですけど、そういう施設がない故にここにサッカーゴールが置けた、とかっていうことがもしわかれば……。

あともう1つ。「公園育て計画」の策定自体が凄く労力があることで、上位の政策との整合性とかチェックしながらつくっていくときにかなり専門的な知識をもった人が関わっていないと難しいのかなって思うんですけど、誰が主体となってそういうことが出来ていったのかっていうのもわかれば。

堂免：では1つずつ。最初の特殊な事例だということは、事故の話ですよ。事故の場合は行政が責任を負うことになっています。先ほども話したのですが、NPO法人はあくまで行政に代わる機能として管理運営を行政からオーソライズされています。そのため、オーソライズした側の行政が責任を負い損害賠償も行政が負うことになっていると思います。一応サッカー教室に関しては、保険に入っておりそこである程度カバーできます。しかし、サッカー教室以外の事故はとても気にしています。そのため見回り見守り活動をしている次第です。

中澤：その事故というのは、通常の滑り台がぶっ壊れたとかいうレベルでの損害賠償と保障なんですか。

堂免：そうです。

中澤：サッカーボールを蹴って捻挫しちゃったというのはプレイヤーの問題。

堂免：そうですね。

中澤：微妙なのがネット作らなかったからボールが出ちゃって窓ガラス割れちゃったとか。

堂免：先ほどのネットを張らなかったことですか？

中澤：つまり管理運営というのはどこまでを委託したのかっていう。

堂免：ネットの設置に関しては区と近隣の人たちとの話し合いで決まったので、そこにネットが張られていなくてボールが飛んでいったってこと自体は区の責任になると思います。弁済する場合も区が弁済することになると思います。ただし、区の立場からすると、だからネット付けるよう言ったはずとなると思われるのでそこでもめることになるかもしれません。このような経緯があるのでこの近隣の人は弁済を求めないかもしれません。仮にネットの高さ以上のボールを蹴ってしまって近隣の敷地にボールが入ってしまう場合は弁済対象なのでしょうね。

笹生：ちょっと割り込んじゃうんですけど。前、小学校のグラウンドでサッカーしててネット越えてその道路走っていた原付で走っていたおじいちゃんが当たって倒れて死んでしまったってことが昔あったんですけど、結局学校と蹴った子に責任があるっていう感じになったんですね。そ

うした時にさきほど写真を見せていただいた時のここにネットを付けなくていいというのは結構大丈夫なのかな?って思ったんですね。私が原付で走っていて当たってこけたらそのネット付けるの止めてくれて言った住民にも恨みの1つも言いたくなるかなと。

堂免：たしかに。その前に道路があるので。

笹生：そうですね。

中澤：だから、民法上の不法行為として損害賠償が請求されると思うんだけど、区側は設置すると言ったんだけど、住民が設置させなかったっていう問題なんですよ。だから、もしかするといわゆる国家賠償法第1条にとぶって感じじゃなくって、現場レベルでの民事上のごたごたがありそうな感じがしました。

堂免：確かに。

鈴木：金子さんのご質問の2点目へのお答えがまだなのですが。

堂免：そうでした。

金子：近隣に学校があるのか、ないのか。

堂免：近隣に学校はあります。通常どおり学校でグラウンドも開放していると思います。ですけど、住民は近くでサッカーをしたいということです。

坂：じゃあ、周りの近くの人に来てるっていう感じなんですか。

堂免：基本的にサッカー教室の参加者は、道路を挟んだ向かいにある私立幼稚園の関係者です。幼稚園の先生や子どもを通わせている親等が幼稚園の放課後の活動としてこの公園を使いたいと思っ

ているのです。ある種私的な利用にも見えます。それでも、その分プラスアルファでサッカーゴールが設置されるという利益を近隣の人たちも享受できていますし、トラブルにも事後的に対応しています。一応近隣としてもある部分では win-win などところがあるのではないかと考えています。いずれにしても学校は開放されているけども敢えてこの場所でやりたいということでこの仕組みが作られていると考えています。

あと3つ目が「公園づくり計画」を作るには専門性が必要なのではないかということです。偶然インタビューで話をした代表者の方が能力を持っています。化学メーカーにお勤めの50代ぐらいの方です。自分の子どももこの幼稚園出身でこのサッカー教室でサッカーを習って健やかに成長した、という経験がありました。この場所でサッカー利用を継続したいという熱い思いがまずあり、しかも文章を書く能力もあり、区との交渉に必要なメモをとるようなことも基本的にはこの人が一手に引き受けてやったようです。ですが、そうはいつでも行政内部に関連する話は全くの素人でした。特に練馬区から同意を引き出すコツは一般人では分からないです。この点を先ほどの「みどりのまちづくりセンター」が補完してくれました。この部分がかなり助かったと話していました。

金子：団体の種類としては?

堂免：「みどりのまちづくりセンター」は、練馬区が出資している「公益財団法人練馬区環境まちづくり公社」内に設置されています。

中澤：堂免さんの研究の話を、あらためて興味深く聞かせてもらったので、せっかくなので挑戦的にディスカッションさせて下さい。リサーチクエスチョンで、「なぜ許可されたのか」と問いかけて、その説明と結論を聞きましたが、率直に言うと、住民説明会で役所の方がこうなんですって説明し

てくれたような印象で、アカデミックな水準でのさらなる探究をもっと期待したいですね。ひとまず、練馬区が重要な法的な立場を犯しているわけではないので、その裏舞台を聞くことができた。その中で、たしかに、知らないことは沢山あったから勉強になったんだけど、もっと探求しがいがありそうな事例のような気がします。たとえば、許可されている／許可されていない、許可する／許可しないって問いの立て方は、面白いですよ。そこから、いわば「規制の社会学」を構想できそうな気がします。規制とは何か、自由をどこまで許すのか、自由と規制はどんな関係にあるべきか、みたいな探究です。堂免さんは、よく「住民参加、住民自治」っていうフレーズを使われるけど、その文脈は、官僚統治を前提として、そこに住民自治をぶつけるという関係ですよ。これはあまりにも日本的な感じがするんですよ。欧米から見ると、むしろ市民的自由が先あって、その市民的自由をなぜ規制するのか、どんな規制が正統なのか、っていう風にも問えるんじゃないか。どういう風な根拠に基づいて政治的な権力が市民的自由を規制しうるのかっていう問いの立て方があると思います。規制があることを疑う、というスタンスです。そのスタンスから少しだけ、堂免さんの公園の事例に則して私論を述べると、当然、法律による規制がすぐに思い浮かぶ。都市公園法とか自然公園法とか。こうした法律を受けて、自治体の行政は動くけど、その法律の規制と行政の運用の間には、行政上の解釈とか地域の事情とか、バリエーションを生み出す裁量の余地がある。そうすると、この法律の運用のバリエーションで日本全国の公園に関する規制のいくらかは説明できるだろうと思います。次に、セカンダリーなレベルとして条例の制定。自治体ごとにかなり特異なことがあるじゃないですか。ただその条例においても自治体で条例をつくって役所が運用するまでには、議会と行政の関係が問われるべきだろう。法律／条例／運用といったレベルで、何がどう規制されていて、それはなぜか、正統なの

か。住民が参加する以前に、サッカーをしたい、っていうのをなぜ規制するのか、っていう根拠を、役所の行動原理や規範も含めてまず知りたい。それが一番感じたところ。今日のデータそのものからは少しずれた話にはなるんですけども、いかがですか？

堂免：中澤先生がおっしゃるとおり「規制の社会学」とか「制限の社会学」という領域があればこの研究はとても相関が強いと聞きながら思いました。先ほど岡本先生からもキャッチボールについてお話しいただいたのですが、行政学的あと法学的にみると、制限は法律とか条例という枠組みに含まれます。それは完全に公園が法体系の中で位置づけられていたため解釈しやすいです。個人ベースのミクロ経済学的にみると囚人のジレンマやコモنزの悲劇のようなものを克服する手段として規制や制限の発生原理があるという議論もあると思います。たぶんこれらの話は中澤先生の話とうまく融合させると理論的に体系化できる可能性があると思います。

もともと私はゲーム理論やその関連分野に関心があり研究をしていました。しかし、あまり興味を持てなくなりました。それこそ行政学や法学的な中でそのような法や仕組みがなぜ作られるのかという仕組み側に関心がシフトしつつあるためです。これが公共財の利用に対する制限を体系的に調べられないかと思いついたのがきっかけでした。都市施設に限らず都市計画は規制と開発誘導にまたがる研究分野です。規制という意味では土地利用が中心です。土地利用を規制するメカニズムも「規制の社会学」と関連があるため、そこも応用できる可能性があります。

土地利用関連である程度言われているのは、大きな公共性を優先する原理がまず知られています。つまり国の憲法に違反してローカルなルールは作れない。だからそのように大きな公共性から次第に個別的な公共性が決まっていく。規制にかかわる正当性の問題です。ただ、これも法律や条例の

裏づけがある中での話です。ただし、条例は地域的な条件に合わせています。つまり、よりローカルなレベルの正当性です。

その中で今回の報告がどの程度新しい発見に踏み込んでいるか正確に分かっていないのですが、行政学的、法学的なものの中に社会学的な要素を少し加えることができる可能性を感じています。指定管理者のような構造も一緒ですけども、行政が自分たちで対処する場合、公の存在である行政が公共的な決定をすること自体は正当であるということは疑いの余地はなさそうです。しかし、民間企業や地域住民が行政の代行をできるのかは社会学的な要素と絡んでくると思います。指定管理者は行政を代行できることが法律で裏付けられています。しかし、このローカルな仕組みは条例の裏付けはあるものの法律の裏付けはありません。ですからその中でローカルな仕組みの成立につながる条件を引き出していけると、新しい発見につながる気がします。問題は事例が1つしかないことです。普遍的な条件をなかなか見つけることが難しく少し停滞しています。

中澤：今の話に1つ。そこでは、サッカーをしちゃいけないと規制する方向だけじゃなくて、まったく別のルートから、お金も出すからサッカーどんどんしてくださいよと奨励する真逆の方向もあった訳じゃないですか。別のルートというのは、例えば青少年育成条例とかスポーツ振興方策とか。すると、一つの事例、一つの対象に関わってくる行政の思惑や法体系はかなり複雑なことが理解できます。規制と奨励がクロスするような場合、どんな担当者が関わってくるのか、その担当者たちは何を考えたのか、住民はどんな立場でそこに参加したらいいのかっていう……

堂免：それは面白いですね。今お話くださったようにサッカー、もう少し広くスポーツをどんどん普及させていこうという方針は行政も持っているはずですが。しかし、ある場所では、スポーツを

させないという規制を促す流れもあります。多分その中の複雑なせめぎ合いがあり、これは大丈夫これは駄目ということが決まって来るはずですが。

しかも担当部署のどこでその判断が行われているかということも確かに影響があると思います。私が今回調べた事例の管轄は土木部です。土木の維持財産を管理する部署ですので、スポーツ振興の推進にはあまり前向きではないように感じます。健康や福祉、あと教育、文化を担当する部署だとスポーツの普及に対して前向きな姿勢の可能性が高いです。

鈴木：いま中澤さんが言ったようなことがありますか？ つまり、土木部公園課がゴールポストの予算を通すわけですよ。

堂免：内部の話は、区役所の仕組みを調べ切れていないので正確なことを説明できないです。一応財産を維持管理しているのは土木部です。土木部経営課の意思が強く反映されていることは間違いないです。また、「練馬区まちづくり条例」を作ったのは都市計画課です。あと、「練馬区立みんなの広場公園」のサッカー教室では、サッカークラブのコーチが教えています。このサッカークラブが区のスポーツ関連の部署と関係を持っている可能性があります。このように複数の部署で「練馬区立みんなの広場公園」に関する情報が共有されていた可能性は否定できません。しかし、改めて調べてみないとわからないです。

中澤：最後に、ちょっとケース離れて、「規制の社会学」を構想できるとしたら、その説明力について期待を込めて少しだけ。いろいろな公園の行政上の規制や住民参加のもろもろは、法の支配は違反していない。それは、法の支配の観点だけでは、そうした現象の多様性を説明できないということです。そこに、つかみどころのない「規制」をめぐる社会学的な探究の面白さがある。それは法から逸脱している訳じゃなくて、どの担当者も

なんらかの法を選択していて、プライオリティをつけて運用して、そこに住民参加があって、というように、法の支配ではなくみ取れない説明力こそが重要じゃないかなって思います。

岡本：関連して、「都市公園法」ではこのような運用を認めるというケースは、網の目をくぐってしまうようなレアなケースなのか、それとも理念として住民自治を進めたいというものを元からもっているのか、この点についてお聞きしたいです。

堂免：「都市公園法」そのものは住民参加の理念があまり入っていません。日本では、当初、公園が少なかったことからとにかく1人あたりの公園面積を広げるために公園整備を推進することが課題でした。次にある程度公園の整備が進んだことから公園の質を良くする段階に進みました。質を良くしていく点では色々な用途を複合させたり特定の用途に特化させたりしています。色々な形で公園の機能やサービスを市民に供給できたら良いということで進められています。これを前提とした上で住民参加的な要素があるかという点と弱い点です。例えば、公共用地なので営業行為を自由にすることは禁止されています。する場合は申請して定められた料金を支払う必要があり制限の規定がどんどん作られていきます。規定を作ってコンフリクトを無くす方針になっています。どちらかというと、市民自治的なことと言えば、例えば都市公園法と指定管理者制度が合わせ技で住民による管理になります。あと、アダプト制度があります。さきほど話した木の里親制度もあります。これらの制度を合わせ技で住民管理や市民管理を実現できます。後付け後付けで違う仕組みを作り合わせることで住民自治的な公園管理が進んできたというのが歴史的な経緯だと思います。

岡本：盆踊りとかができるというのは、基本的に近隣住民の同意が得られているということでしょうか。

堂免：そうですね。でも、場所によっては音がうるさいから開催できないこともあります。ある公園では許されていても別の公園では駄目ということはあると思います。そこは、先ほどの「近隣に迷惑がかからない行為」や「不許可事項」に相当します。用途としては原則認められているけどその場所その場所で個別に事情が異なるということだと思います。

熊澤拓也：小さいことなんですけれども、19枚目に出てくる図のサッカークラブが地元のクラブというお話なんですけど具体的にどのようにクラブのコーチが派遣されていて、ボランティアとか契約なのかわかりませんがどういう契約が発生しているのか。指定管理者制度ってスポーツクラブにはかなり大きな関係があって、あと先ほど相模原の例が少し出てきましたがあそこですと各競技のトップのチームが地元の子どものスポーツ教室にもかなり積極的に関わってるっていう事例だと思うのでその場合どうなのか伺いたいです。

堂免：名前をすっかり忘れてしまったのですが、きちんとサッカーの公式な試合に登録をしているクラブです。サッカークラブには何歳位から入れるのでしょうか。小学生位から入るのでしょうか。

サッカー教室という名前ですけど実際はサッカークラブの練習として一緒にやっています。そこには会費を払ってクラブに加入している子どももいるし、幼稚園の放課後の運動としてサッカー教室に参加している子どももいて混在していると聞いたことがあります。ですが、場所が狭いのでこの場所の制約の中でできる練習しかできない。だから試合はできません。

熊澤：利用者の何人かは大会に出たりとかって。

堂免：はい。そのまま小学生の子たちが参加できる大会に出場します。営利目的として公園を使わせたくない練馬区としては、会費を取っているサッカークラブのみでここを使っているとはしたくない事情があります。あくまで「NPO 法人公園づくりと公園育ての会」が主催しているサッカー教室が開かれていてそこにサッカークラブのコーチが関わっているという感じです。

鈴木：サッカークラブはお金取ってないんですか？

堂免：はい。幼稚園の放課後の運動として参加している子どもからは取っていないと聞いています。

熊澤：コーチは……

堂免：コーチもボランティアです。「NPO 法人公園づくりと公園育ての会」のメンバーになってもらっています。

熊澤：なるほど。コーチに NPO のメンバーになってもらって。

堂免：メンバーになってもらっています。でも、サッカークラブとしてここに参加している子どもたちもいます。この場合はサッカークラブに会費を払っています。

熊澤：必ずしも近隣じゃなくて……

堂免：そうです。必ずしも近隣ではない子たちもここまでサッカークラブの練習に来ています。

坂上康博：サッカー教室は、ある種学童保育的な、つまり学校が終わった後に預かってくれるような、そういう側面を含んでいるようなことはないんですか。これ細かいことですけど。

もう 1 つは、報告のサブタイトルにあるような、ちょっと特殊な事例という点に関してです。スポ

ーツ活動として一般化が難しいかなと思うのは、1 つには危険性が低い活動実態である、ということ。主体が小学生低学年以下ということがそれを可能にしている、ということがかなりあるような印象を持ちました。

あともう 1 つが、難しい議論はわかりませんが、法的な規制の絡みとえばいいのでしょうか。ある種公共的な空間で、NPO 法人がその場の機能を集約する形で、1 つの合意形成が地域で成り立っているのですが、それがなぜ公園の中で一番小さい街区公園というエリアであったのか？ なぜこのサイズのところでそれが登場したのか？ 近いがゆえに一般的な公共性を優先するのではなく、日常性とか日常生活の原理の方が優先する、あるいはそれが通用するような事態が発生した？ 住民の近さゆえの強さ、同心円的にそういうものを発揮できているような印象を受けました。感想です。

堂免：学童保育。放課後の子どもたちの居場所みたくなっていると。なるほど。

中村英仁：それ補足で参考情報として言わせてもらいたいのですが、サッカーに関してなぜ子ども達がサッカーを習うのかとかいう調査があるのですが、サッカーを習う理由のほとんどが自分の希望だそうです。お金を払わないからやっているという場合は、子ども預けたりそういう理由でサッカーをやっている可能性が、この場合は可能性としてあるかなと思います。だから、先ほど坂上先生おっしゃったように、無料でやるということに意味があって、そこに子どもを預けたいという人たちが、サッカーをやらせているというのはあるのかなと思います。

堂免：ありそうですね。特に小学生も入っているのです。小学生だと送り迎えに親と一緒にきています。私は、一度サッカー教室が行われているときに行ったのですが子どもサッカー教室をやっている

最中に親がたくさん来ています。特にお母さんが多いです。サッカー教室に子どもを預けている間、親は子どもたちの応援をしたり話をしたりしています。リトルリーグや高校野球でも親が応援している姿を見かけますがそれに通ずるものを感じました。それでも、小学生にとってみてはいわゆる放課後の居場所や学童の機能を果たしているかもしれないです。インタビューで聞いてみたところこの幼稚園を卒業した小学生の参加がほとんどで域外からこのサッカークラブの練習として来ている子どもは数人です。ほとんどがこの幼稚園で育った子どもがそのまま習っている感じのようです。あと、幼稚園の園児は参加も不参加も自由です。幼稚園に通っている子どもがしたいのであれば無料でこのサッカー教室に入れます。全員が体育の授業ようにサッカー教室に参加しているわけではないです。しかし、たくさんのお母さんが参加していると聞きました。

あと危険性が低い点について、確かに子ども向けですのでサッカー教室自体はそこまで危険な感じではありません。ボールを蹴ってもそこまで遠くには飛ばないためです。ただ、ここにサッカーゴールがあることは地元の人に知られています。中学生や高校生も遊びに来ます。サッカー教室以外で遊んでいるときに、小学生と中学生や高校生と一緒にいるときに心配があるという点は、サッカーゴールが常設されている街区公園が抱える課題だと思います。

それで公共性や都市計画の規制との関連でいえば、大きな圏域の公共性が小さな圏域の公共性より優先されることが都市計画分野で知られています。坂上先生がおっしゃるとおり、今回、区が持っている常識的な規制という点でみれば、区は運動により特化した広い場所で球技をすべきだという考えを持っているように感じました。それが地域住民の立場からすると使い勝手が悪いとか坂上先生おっしゃる日常性のようなものが優先度のより高い公共性として地域に形成され、行政側の論理を如何に突破するかというときに「施設管理型

地区まちづくり計画」が使われたと考えています。

尾崎正峰：先ほどの坂上さんと堂免さんとのやり取りに関わったの感想ですが、見回りを運用する上で担保している人的資本について、堂免さんの論文や今回の報告から、子どもが幼稚園とかクラブにいる時期だけではなくて卒園してからも親たちが見回りに関わるという“歩留まり”が、なぜこんなにいいのかということを感じます。私自身のことで考えれば、子どもが通っていたときの幼稚園とか小学校のボランティアは可能な限りやりましたけれども、子どもが幼稚園や小学校を卒業してからは関わることはしていません。そのことからすると、この“歩留まり”の良さはどうしてなんだろうと正直思います。1学年20世帯で、10人、20人ということではないんだろうと思いますけれども、ある程度継続していることが、この活動の強みを示しているのではないかと思います。

堂免：そうですね。とても不思議です。スノーボールサンプリング等をして、このクラブを卒業したお父さんお母さんたちがなぜこの活動を応援できているのかまで踏み込んでいけると住民自治の実態に迫ることができると思います。

鈴木：司会の立場なのですが、最後にコメントをしてもよいでしょうか。ひとつは、坂上先生がおっしゃることと近いのですが、スケールが効いているのではないかとことです。(公園の規模が)すごく小さいということが、すごく効いてるんじゃないかと感じました。小さい公園で、顔が見えるスケールのコミュニティを相手に、顔が見えるコミュニケーションで、スポーツ活動という私的な活動の外部性をアピールするために、ロビー活動をして住民の意向を集約する。それができるスケールでやっているということなのかな、とすごく思いました。

発表の最後に3段階のアルゴリズムのような図

を出していましたよね。これ、実はほとんどのスポーツを通じたまちづくりの場合、逆の方向でやろうとしています。「スポーツやりたい」とスポーツ好きな人が言い始めて、一生懸命プロモートして、地域の人に理解してもらって、盛り上げて、なんとか制度にする。そういう方向でやろうとしているんじゃないかという気がするんですね。それを町だとかの大きなスケールでやるので、色々歪みができたりしているのではないかという気がします。なので、スケールを替えて色々な事例を見ていくことができるのではないか。グラウンデッドセオリー的ですが、コミュニティのスケールや活動のスケールを変えて、また活動の種類を変えて見ていくことが出来れば、理論化につながっていくかもしれない。

どういう方向性の理論化をしていくかというと、堂免さんがずっとやっている公共財のガバナンスなのではないか。私は以前、資源ガバナンスに関する研究会に参加していたのですが、その研究会と一緒に参加していた先生が、制度や法律にすき間があることで、資源のガバナンスがうまくいく、という話をしていました。法律のすき間は敢えてあった方がよいというのです。なぜなら全部のすき間を整えていこうとすると、その手順がエンドレスになり、前に進めなくなるからです。なので、すき間は残しておいた方がよい。そしてすき間があるからこそ、ひとつひとつの資源にまつわる紛争をケースバイケースで解決していけるという面があるのだそうです。これは、今日のお話と関連している。都市計画の制度のすき間で、こういう現象がいろんなところできっと起きているのではないかと感じました。そんな風に発展させていく可能性があるのではないかと思いました。

それでは、以上で終わります。堂免さんありがとうございました。