

まちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備政策
- 政策過程を視点到 -

同志社大学大学院総合政策科学研究科
総合政策科学専攻 博士課程（後期課程）

2016 年度 1007 番 内藤 正和

目 次

はじめに	1
第1章 スポーツ施設の現状と動向	4
第1節 スポーツ施設の概要	4
第1項 スポーツにおける場の必要性和本論文における対象	4
第2項 スポーツ施設の価値と効果	6
第3項 スポーツ施設のまちづくりにおける有効性	12
第2節 国のスポーツ施設整備をめぐる動向	14
第1項 わが国におけるスポーツ施設整備の変遷	14
第2項 スポーツ施設に関する法令と国の政策	20
第3項 スポーツ施設整備をめぐる国と地方自治体の関係性	25
第3節 地方自治体におけるスポーツ施設整備の動向	28
第1項 地方自治体における政策形成	28
第2項 スポーツ施設の施設数と老朽化	31
第2章 スポーツ施設と都市計画との関連性をめぐる動向	37
第1節 都市整備とスポーツ施設	37
第1項 都市におけるインフラの必要性	37
第2項 欧米におけるスポーツ施設と都市との関係性	39
第3項 わが国におけるスポーツ施設と都市との関係性	42
第2節 都市整備政策と都市計画マスタープラン	45
第1項 都市整備政策と都市計画	45
第2項 都市計画マスタープランの概要と策定過程	50
第3節 都市計画におけるスポーツ施設の位置付け	52
第1項 スポーツ施設の開発・建築規制と立地特性	52
第2項 都市計画マスタープランにおけるスポーツ施設の位置付け	56

第3章 スポーツ施設整備におけるまちづくりとの整合性	60
第1節 まちづくりとスポーツ施設の関連性	60
第1項 まちづくりとの整合性に関する検討	60
第2項 地方自治体が抱える課題とその対策の現状	63
第3項 まちづくりと整合性を持つスポーツ施設	68
第2節 整備の現状と関連するアクター	71
第1項 スポーツ施設の構想と総合計画との関連性	71
第2項 反対運動の展開	75
第3項 整備に関連するアクターとそのイシュー	79
第3節 スポーツ施設整備における経済的側面の検討	85
第1項 整備費と財源の確保	85
第2項 民間資金活用と収益の確保	89
第3項 経済効果とアカウンタビリティ	95
第4章 まちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備政策	98
第1節 政策過程の分析	98
第1項 政策過程に関する理論的検討	98
第2項 地方自治体におけるスポーツ施設整備の政策過程	100
第2節 事例分析	106
第1項 対象の概要	106
第2項 北広島市のまちづくりとボールパーク構想との整合性	107
第3項 北広島市ボールパーク構想の経緯	110
第4項 政策過程からの分析	113
第3節 まちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備政策モデル	117
第1項 まちづくりの手段としての位置付け	117
第2項 多様なアクターの検討	121
第3項 まちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備政策モデル	123
おわりに	130

参考文献および URL リスト	1
日本語文献	1
外国語文献	7
URL リスト	11

はじめに

現在、公共スポーツ施設は、ライフサイクルコストと整備費の負担が危惧されるもののスポーツイベントやプロスポーツの開催などによりその整備が推進されている。その中でも、「みる」機能を備えた大規模なスポーツ施設は、スポーツ振興だけでなく地域経済活性化や交通インフラの整備といった経済的効果、コミュニティ形成やソーシャルキャピタル醸成といった非経済的効果がある。現在、地域においてはスプロール化と人口減少によるにぎわい低下、地域経済やコミュニティの衰退、交通アクセスの困難さといった様々な問題に直面する中、スポーツ施設は、規模や複数回開催による地域への影響の大きさ、コミュニティ形成やシビックプライド醸成といった向社会性の醸成、経済的効果の波及やメディアを通じた知名度の向上を可能となす点でまちづくりの手段としての有効性が期待できる。

スポーツ施設整備は、スポーツ庁が経済産業省と連携して推進している。そこでは、2025年までに20か所のスタジアム・アリーナの実現を目指すことが具体的な目標として掲げられている。しかし、それらは都市公園内運動施設として整備される場合も多く、いわゆる縦割り構造の中での政策展開となっている。その一方で、実際に整備主体となる地方自治体では他分野の政策と関連させての整備となり、特に、立地やインフラに関連する都市整備政策との連携は必須である。スポーツ施設は、どこにでも立地できるというわけではなく、また整備すれば効果が創出されるというわけでもない。例えば、まちなかでの立地は、郊外での立地と比べてアクセスの良さや商業施設の集積のため望ましいとされているが、開発・建築に関する規制があり現実的には難しく、郊外での立地を余儀なくされる。ゆえに、スポーツ施設の立地場所は地方自治体全体を俯瞰した上での検討が必要となるが、立地したい場所と立地できる場所の一致は難しく、両者の調整の中で整備がなされているのが現状である。こうした要因により、地方自治体では、都市計画におけるスポーツ施設の位置付けはスポーツ振興やレクリエーション推進のみに留まっているケースが多い。さらに、新設となると反対運動が展開されるなど、構想の半数以上が凍結、議論の停止といった状況にある。その理由は、環境（自然、生活）、交通、財政などへの悪影響であるが、最も大きな懸念は整備費の確保である。通常100億円から200億円の財源を必要とするスポーツ施設整備の資金調達は、地方自治体の財源、国・民間団体の補助、民間資金の活用を組み合わせるが容易ではなく、費用の受益者負担も現実的には難しいことから、より一層経済的合理性が求められるが、政策過程においては経済的な波及効果ばかりが強調され、費用に関してはあまり示されない。つまり、政策過程での費用・効果全般についての十分な説明が行われていな

いため、合意形成ができていない。

この政策過程が、整備に関する他の課題を検討する上でも重要であり、これによって、スポーツ施設の整備内容は大きく変化すると考えられる。現在、そこでは一部の限られたアクターによる整備ありきの議論がなされ、スポーツ施設が有する多様な効果の一部分しか発揮されていない。一部の人や特定の人だけが効果を認識している場合は、多くの地域住民にとって重要度が高いものにならないのである。政策形成においては、誰にとっての効果なのかの検証が重要な視点であり、それを可能とする政策過程が求められる。

これまでスポーツ施設整備に関する先行研究では、スポーツ施設の地域への影響はプラス・マイナス両面の指摘の中で、地域においてスポーツ施設の価値を向上させるには、地域との関係性構築が必要とされている（望月・横山 2008；松橋 2018）。特に整備プロセスの重要性が指摘（Scherer and Sam 2008）されており、具体的には、直接利害関係者だけでなく、多様なアクターの参画が求められている（Kalich 1998；尾崎 2015）。しかしながら、その具体的な政策過程については明らかにされていない。また、地方自治体のまちづくりに関する先行研究では、多様なアクターの参画が可能となる仕組みの必要性が指摘されているが、施設整備に関する研究、特にスポーツ施設に関する研究は行われていない。

そこで、本論文では、スポーツ施設整備に関する動向を把握した上で、スポーツ施設がまちづくりと整合性を持つための政策について政策過程の視点から検討する。

研究方法は、文献研究、行政資料の分析、事例分析である。文献研究では、スポーツ施設の価値、スポーツ施設整備の変遷、都市整備とスポーツ施設の関連性、スポーツ施設の立地特性、スポーツ施設に関連するアクターとそのイシュー、まちづくりとの整合性、スポーツ施設の資金調達、スポーツ施設における受益者負担、合意形成に関する理論、政策過程に関する理論を検討した。行政資料の分析では、スポーツ施設数の現状、スポーツ施設整備に関する国や地方自治体の動向、都市整備政策との関連性、スポーツ施設整備構想、スポーツ施設整備における反対運動、スポーツ施設整備の政策過程について検討した。事例分析では、国内は茨城県立カシマサッカースタジアムと北海道北広島市ボールパーク、海外ではロンドンオリンピックパークを対象とした。

本論文の構成については次の通りとする。第 1 章ではスポーツ施設の現状と動向を検討した。スポーツ施設の効果とそれらのまちづくりにおける有効性を検討した上で、国及び地方自治体におけるスポーツ施設整備をめぐる動向を分析した。第 2 章ではスポーツ施設と都市計画との関連性をめぐる動向を検討した。スポーツ施設と都市との関係性に関して欧

米諸国と比較し、都市整備におけるスポーツ施設の必要性を検討した。そして、わが国の都市整備政策の制度を踏まえた上で、都市計画におけるスポーツ施設整備の現状や位置付けを分析した。第3章ではスポーツ施設整備におけるまちづくりとの整合性を検討した。まちづくりとの整合性の検討を踏まえて、スポーツ施設整備の現状、特に経済的側面を分析した。第4章ではまちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備政策について検討した。政策過程に関する理論的検討の上、地方自治体におけるスポーツ施設整備の政策過程を分析した。そこで抽出された課題解決のために、北海道北広島市ボールパーク構想を事例分析した。そこで得られた知見及びこれまでの議論内容を踏まえて、まちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備政策モデルを構築した。

第1章 スポーツ施設の現状と動向

第1節 スポーツ施設の概要

第1項 スポーツにおける場の必要性和本論文における対象

スポーツの起源は古く多種多様なため調査や報告によって異なるが、太古の時代の日常生活や労働から始まったとされるのが通説である。スポーツの語源はラテン語の「deportare」という言葉で、労働や義務の拘束を離れて得る気分転換や内的な喜び、楽しみを意味する。その後、スポーツの発展とともにその概念は豊富化し、それに伴って名称も「deport」、「disport」と変わり現在の「sport」になったとされる（阿部 1984）。こうした変遷を踏まえると、スポーツは、遊び（プレイ）から生まれたもの（Huizinga 1938; Caillois 1958）といえる。遊びは幅広い概念であり、ありとあらゆるものがそこには含まれる。遊びは、多くの研究において引用される Caillois (1958) に従うと、アゴン（競争）、アレア（運）、ミミクリ（模擬）、イリンクス（眩暈）の4区分に分類される。これには、賭けや演技、踊りなど多様なものが包含されているが、スポーツは、アゴン（競争）の競技性（ルドゥス）の要素が高いものと位置付けられている。このため、スポーツの多様な定義に通底するものが遊戯性、競争性、身体性の要素である。その中でも最も重要視される特徴は身体性であり、「肉体的な競技」（Guttmann 1978）、「身体的活動（身体性）」（樋口 1987）、「激しい肉体活動」（Gillet 1948）などがスポーツと定義される。

スポーツをこのように捉えるならば、当然ながらそれを行う場が必要となる。身体を動かすのであれば、どこでも実施できるわけではなく、その活動に応じた場が必要となる。ここでいう場とは施設や設備だけでなく、その活動が実施できるのであれば、農地や道路など都市全域もスポーツの場となる。例えば、14世紀頃から行われているサッカーの起源であるフットボールは、城塞に囲まれた都市を競技場にして、ときに数百人におよぶ住民が2つのチームに分かれ、1個のボールを奪い合いながら道路や農地を駆け回り、森や林を横切り垣根を越え家の中を駆け抜け、小川を渡るなどして、定められたゴールにボールを運んでいくというものであったという（稲垣 1984）。

こうした中で、スポーツを行う場として専用の施設や設備の必要性が出てくるきっかけとなったのが、近代スポーツの登場である。近代スポーツを「19世紀の後半、もしくは20世紀にはいって、各スポーツ種目固有のルールを整備し、そのルールが国際的な承認を得て広く普及し、組織化されたもの」（稲垣 1984: 98）と捉えた場合、そこではルールの整備が重要となる。スポーツは、ルールの整備によって、言葉が通じなくても世界中の誰とでもゲ

ームができるようになり、世界的に普及していくのである。ルールに則って行う場合には、専用の施設や設備が必要となる。種目にもよるが、広さ、ゴールやネットの大きさ、グラウンドや床の素材などが規定され、この規定外では公式的な競技が実施できないのである。前述のフットボールで考えると、コート面積、ゴールの大きさや素材、グラウンドの表面などが規定されており、道路や屋内では実施できない。

スポーツ施設は、地域の小さな施設から大規模なものまであり、屋外施設や屋内施設など種類も幅広く、多種多様である。よって、本論文におけるスポーツ施設の範囲を定める必要があり、ここでは整備主体、種目、規模、機能の4点から検討する。1点目は整備主体である。一般に、スポーツ施設は、国や地方自治体が所有する公共スポーツ施設と民間企業・団体が所有する民間スポーツ施設に大別される。通常は、所有者が整備主体となるため、公共スポーツ施設は国や地方自治体による整備、民間スポーツ施設は民間企業・団体による整備となる。これまで主としてスポーツ施設を整備してきたのは、国や地方自治体である。しかし近年は、民間企業・団体と地方自治体の連携による整備も見られ、一概にも公共スポーツ施設と民間スポーツ施設を分けるのは難しい。つまり、公共スポーツ施設と民間スポーツ施設の境界はあいまいであるが、国や地方自治体の関与はなされるのである。

2点目は種目である。スポーツ施設は、基本的にその種目の専用施設というのはあまりなく、複数の種目実施が可能なものが多い。例えば、体育館であれば、バレーボール、バスケットボール、卓球、バドミントンといった種目が実施できる。しかし、種目を限定したとしても、子どもとトップアスリートでは使用する施設は異なる。したがって、種目によるスポーツ施設の分類は難しく、スポーツ施設の定義はスポーツの定義と密接に関わるため、スポーツの種類や捉え方が時代の変化とともに追加・変化すればスポーツ施設も追加・変化する（間野 2007）ことから、種目の違いによってスポーツ施設を区分するのは難しいのである。

3点目は規模である。施設規模については、主に広さが基準とされることから、スポーツ施設の分類は可能である。施設規模による分類はスポーツ庁の体育・スポーツ施設現況調査においてなされているが、ただ、広さの区分によって地域への影響や効果に差異があるかの判断は難しい。

4点目は機能である。機能による分類については、公式競技の実施可否がその条件として挙げられる。公式競技には、専用の施設と設備が必要となり、それらが整備されていなければ実施できない。加えて、「みる」スポーツとしての機能が重要となる。「みる」スポーツとしての機能は、多くの観戦者を可能とすることから、全国・国際的スポーツイベントやプロ

スポーツが実施でき、地域への影響や効果が生じるのである。

スポーツ施設整備に係わる地域への影響や効果を考えた場合、政策主体、種目によるスポーツ施設の分類ではなく、規模や機能に関連付けた分類が望ましい。例えば、公式戦実施が可能であり、「みる」スポーツの機能がある施設は、自ずと規模もある一定以上の大規模なものとなるのである。スポーツ庁（URL 1）も同様の捉え方をしており、大規模なスポーツ施設を全国大会レベルの競技大会が開催可能な施設とし、公式競技の実施可否を重要な要素と位置付けている。この「みる」スポーツとしての機能の充実は、スポーツイベントやプロスポーツチームの誘致を容易にするが、その一方で、観客席や諸室などの付帯設備が求められるため、規模が大きくなり、その分費用がかかるという悩ましい問題も生む。すなわち、スポーツ施設の効果や問題が凝縮されているのが「みる」機能を備えた大規模スポーツ施設なのである。

このような施設として、スタジアムやアリーナがある。これらは、「みる」スポーツに特化した施設であり、「数千人から数万人の観客を収容し、スポーツを観ることを主な目的とする施設である」（URL 1）とされる。規模と機能の捉え方との関係性から考えると、スタジアムやアリーナは、大規模スポーツ施設と同義の施設ではなくそこに包含される施設といえる。こうした施設は、一部のトップアスリートのみが使用可能であり、一般住民の「する」スポーツの場ではないのである。逆に、一般住民の使用を想定している施設であっても、スポーツイベントやプロスポーツチームなども実施でき、地域への影響や効果の創出が可能となる。

以上から、本論文では、スタジアムやアリーナなど全国大会レベルの競技大会が開催可能であり、「みる」スポーツとしての機能も備えている大規模スポーツ施設を対象とする。以後、スポーツ施設という語句を使用した場合は、このような施設を指すこととする。

第2項 スポーツ施設の価値と効果

スポーツ施設の価値に関して、網羅的に分類した研究は見受けられない。そこで、スポーツと施設の価値分類の視点からスポーツ施設の価値について検討する。スポーツの価値については、スポーツイベントの価値を先行研究から分類し、網羅的に検討している Boardman et al.（2006）と伊多波（2011）の研究を参考とした。スポーツイベントの価値は大きく使用価値と受動的利用価値に分かれる。前者はスポーツ活動によって得られる価値を指し、これは直接的消費と間接的消費に分けられる。後者は直接的なスポーツ活動に関

与せずに得られる価値を指し、オプション価値、利他的存在価値、純粹存在価値、外部性がある (Boardman et al. 2006 ; 伊多波 2011)。オプション価値とは、現在は使用していないが将来もしかしたら使用する可能性があるために価値があるとするものである。存在価値とは、子どもや親、友人など自分以外の人が現在使用している、または将来使用する可能性があるために価値があるとするものである。外部性とは、市場取引を媒介しないで、人々の効用に何らかの影響を及ぼすことを指す (Pigou 1920=1953)。外部性には、プラスの影響を与える正の外部性とマイナスの影響を与える負の外部性がある。

施設の価値については、文化施設の価値分類を参考とする。スポーツと文化は、生活の質向上を目的としている点や一部の種目の重複性から親和性が高いといえ、文化施設の価値について特に外部性に着目して検討した林 (2012) の分類を参考とした。文化施設の分類には使用価値、未使用価値、外部性がある。使用価値には直接利用価値、未使用価値にはオプション価値と存在価値、外部性には技術的外部性と金銭的外部性がある (林 2012)。使用価値と未使用価値は、スポーツの場合と同様と捉えられる。外部性における技術的外部性とは、地域のアイデンティティやシビックプライドの醸成を指し、スポーツにおける正の外部性と同様といえる。金銭的外部性については、地域への副次的な経済波及効果といった短期的なものと資本ストックや労働力の誘致といった長期的なものがある。特に長期的なものについては、スポーツの価値には見られず、施設特有のものである。施設は形ある建物であり、その存在によって創出される。

以上を踏まえると、スポーツの価値分類と文化施設の価値分類は類似している。したがって、これら共通項目に施設特有の価値を加えたものをスポーツ施設の価値分類とし、図 1 に示した。使用価値は、人や団体の施設使用によって得られる直接的価値とテレビやインターネットなどのメディアを通して得られる間接的価値に分かれる。直接的価値には経済的効果と非経済的効果があり、前者は、施設使用に伴って発生する経済的活動であり、施設の利用によって発生する会場使用料、イベントの観戦や参加のために支払うチケット代や参加費、施設内での飲食費、使用する人や団体が事業を行うための運営費などが該当する。後者は、施設使用によって得られる非経済的な価値を指し、芸術的感動、参加や観戦による感動、学び成長する喜びなどの経験価値、参加者間や観戦者間に醸成されるソーシャルキャピタルが該当する (八木・松野 2011)。受動的利用価値においては、特に外部性が重要となる。その正の外部性には、スポーツ施設の立地による周辺地域のインフラ整備や地価上昇、飲食店や宿泊施設などの利用拡大、それらによる税収入増加といった経済効果がある。また、そ

の非経済的効果には、施設やそこで行われる事業によって地域に対する誇りやアイデンティティ、人と人をつなぐソーシャルキャピタルの醸成がある。一方、負の外部性には、整備費やライフサイクルコストといった地方自治体財政に対する負担が挙げられる。また、照明による光害、スポーツ実施に伴う騒音、自動車によるアクセスに伴う渋滞や路上駐車、施設までの導線における治安悪化などが挙げられる。

こうした分類の意義としては、受益者の明確化が挙げられる。受益者には、直接的に利害を得る人や団体だけでなく、間接的に利害を得る人や団体も含まれるのである。そして、間接的に利害を得る人や団体は直接的に利害を得る人や団体に比べて多くの人数となる。特に外部性は、地域の多くの人が間接的に利害を得る人や団体になる可能性がある。これはまちづくりにおいても重要であり、受益者が多ければ多いほど整備の正当性が担保されやすい。

しかしながら、以上の価値は、必ず地域に現れるとは限らず、また程度や地理的範囲も異なる。これらは、使用する人や団体によって、施設の種類・内容やその利用方法によっても変化する。地域住民の価値観が多様であることに鑑みると、スポーツそのものに対する嗜好や施設利用の有無によって変化すると考えられる。また、地理的範囲については、スタジアムに近い比較的狭い範囲の人と少し離れた人でも、外部性への評価は異なるとされる（Pinch 1985=1990）。加えて、これらの価値が現れるタイミングも異なる。すぐに効果が現れるものと効果が遅れて現れるものがある。前者では、使用価値における直接的価値の経済的効果が挙げられる。これはスポーツの実施や観戦の前後で生じるものである。チケット代や参加費は事前または当日購入され、飲食物はその際に消費される。後者では、景観価値や存在価値が挙げられる。例えば、人々がそのスポーツ施設を景観的に価値あるものとして認識するには時間を要することや出産や結婚などのきっかけによってスポーツ施設に対する存在価値が生じることが考えられる。

このような状況もあるが、受動的な使用価値、特に外部性については、地域全体に良い影響や効果を及ぼすため、地域にとって価値があるといえる。そこで、外部性におけるこれらの効果について、表1に示した。その効果は、スポーツ施設自体の効果とそこで行われる事業の効果に分かれる。前者については、地域経済活性化、交通インフラの整備、地価上昇、税収、にぎわい創出が挙げられ、後者はスポーツイベント、プロスポーツチームの試合、スポーツキャンプ・合宿による地域経済活性化、にぎわい創出、ソーシャルキャピタル醸成、コミュニティ形成、シビックプライド醸成である。地域への効果の特徴として以下の2点が指摘で

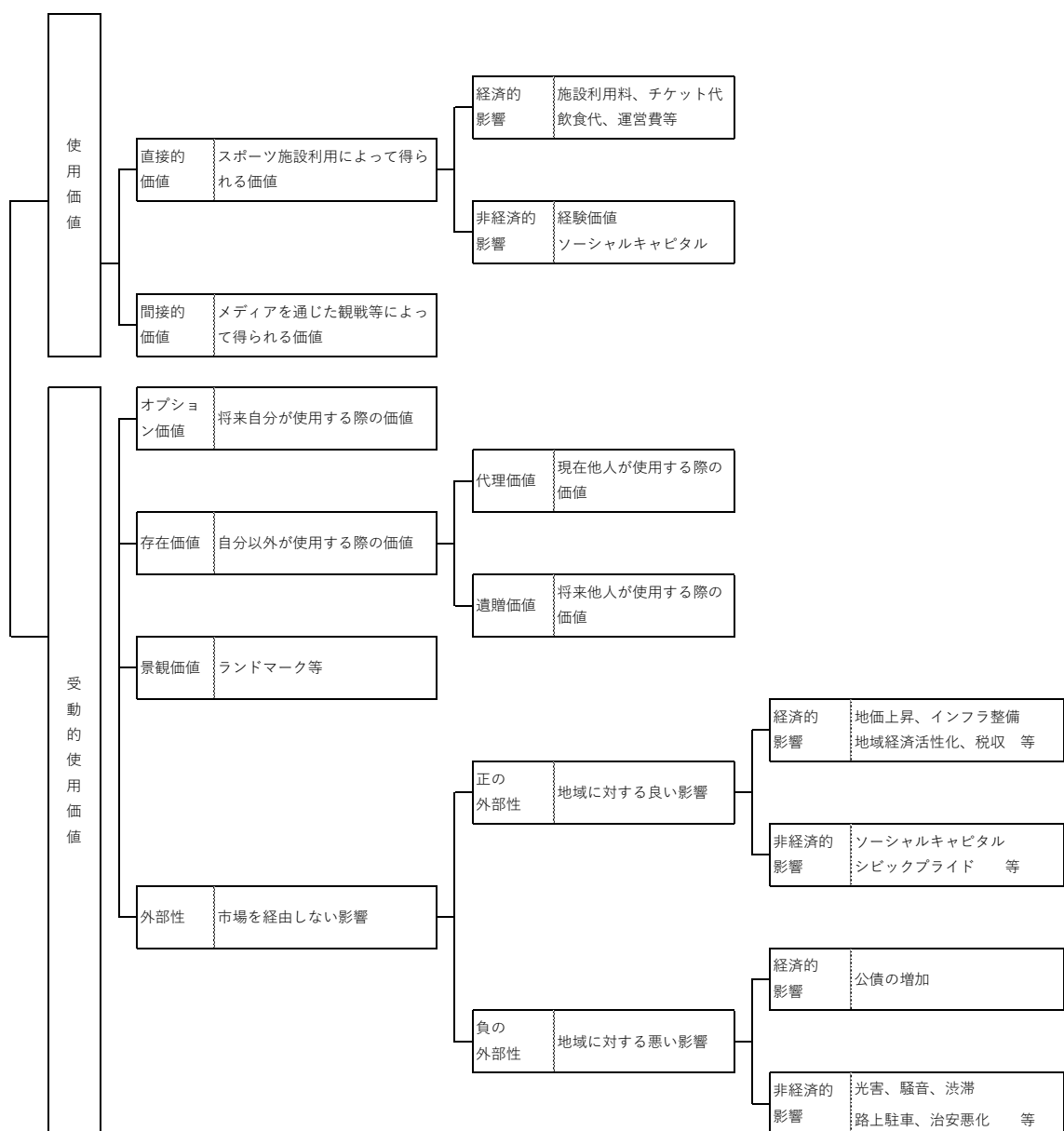
きる。

1 点目は、創出する効果の違いである。スポーツ施設自体とそこでの事業の効果は、地域経済活性化とにぎわい創出については共通するが差異がある。スポーツ施設自体の効果では経済的效果が主となり、スポーツ施設で行われる事業の効果では非経済的效果が主となる。つまり、スポーツ施設整備のみでは地域に対する効果は限定的であり、そこで行われる事業が加わることによって多様な効果を創出するのである。これは、ハードとソフトの関係性そのものである。ハードの有効活用にはソフトが必要となり、ソフトの実施のためにはそれに適したハードが必要となるのである。つまり、スポーツ施設はこうした関係の構築が特に重要になるといえる。

2 点目は、経済的效果である。多くの研究 (Santo 2005 ; Wilson 2006 ; Agha 2013) では、スポーツ施設には経済的效果があるとされる。しかし、それは一部の業種や地域だけといった限定的に留まるとの指摘や施設整備を正当化するほど大きな効果ではないとの指摘 (Baade and Dye 1990 ; Hagn and Maennig 2009) もなされている。例えば、2008 年のサッカーヨーロッパ選手権開催における経済的效果を分析した Lamla, Straub and Girsberger (2014) は、ホテル業においては効果が見られたが、レストラン業については見られなかったと報告している。スポーツ施設の効果は地域の全ての人や団体に現れるわけではなく、人や団体にとって異なるのは当然であり、むしろそれを明確に示していないことの方が問題といえる。また、スポーツ施設の収入は、使用料に依存している以上、整備費を上回るのは難しい¹。これらに対してソーシャルキャピタルやシビックプライドの醸成などの非経済的效果がそれらを代替する (Baade and Dye 1990 ; Walker and Enz 2007) という主張もある。この意味では、スポーツ施設には、経済的效果だけでなく非経済的效果も合わせた総合的な効果の体现が重要となるのである。ただ一方で、スポーツ施設は負の外部性も招来せしめる。周辺地域に対する路上駐車、交通渋滞、治安悪化、環境悪化など (Pinch 1985=1990 ; Bale 1993=1997) や過度の財政負担となるビッグイベント会場の建設費 (石坂・松林 2013) が報告されている。これらの負の影響を抑える施策も肝要となる。

このように、スポーツ施設の効果は多様であり、スポーツ施設の利用者に対してだけでなく、地域全体に対しても発揮される。ただし、これらの効果は、他の施設やイベントなどでも創出可能と考えられるため、次項では、スポーツ施設の有効性について検討する。

¹ 経済的效果の評価や捉え方については、3 章 3 節にて詳細に検討する。



出典：Boardman et al. (2006)、伊多波（2011）、林（2012）を参考に筆者作成

図1 スポーツ施設の価値分類

表1 スポーツ施設の効果

活用方法		スポーツ施設	スポーツイベント	プロスポーツ	キャンプ・合宿地
主な事例		北海道北広島市（ポールパーク） 岩手県紫波町（オガール紫波）	埼玉県さいたま市 熊本県南関町 静岡県三島市	栃木県宇都宮市 神奈川県川崎市 沖縄県沖縄市	静岡県裾野市 長野県上田市 栃木県矢板市
経済的効果	地域経済活性化	Santo（2005） →都市型スタジアムでは効果あり Agha（2013） →マイナーリーグスタジアムによる効果あり Baade and Dye（1990） →効果はあるが、施設整備を正当化するほど大きなものではない	大塚ら（2012）、江頭 2016 →地域マラソンイベントによる効果あり Wilson（2006） →地域水泳イベントによる効果あり Hagn・Maennig（2009） →サッカーW杯において一部の業種は効果なし	Baade（1988） →小売りや総所得への効果あり 川久保（1998）、筒井（2012） →宿泊費、交通費、飲食費による効果あり	Business Journal News Network（2013） →NFLチームキャンプによる効果あり リゅうぎん総合研究所（2019） →プロ野球キャンプによる効果あり
	交通インフラの整備	権（2006） →国民体育大会の施設整備に伴うインフラ整備 五十里（1994） →サッカースタジアム新設に伴う新駅や広域幹線道路の整備			
	地価上昇	Davis（2008） →商業用不動産価値の上昇 宮城県企画部総務企画課（2009） →施設周辺の地価上昇は見られるが、周辺施設の効果も含む	Guler et al.（2016） →地価の上昇		
	税収	間野（2007） →球場の使用料収入 オガール紫波（2018） →土地の賃料による収入			
	にぎわい創出	佐藤（2016） →周辺地域も含めたにぎわい創出 オガール紫波（2018） →交流人口の増加	山下（2017） →メガスポートイベントにおける交流人口増加	齋藤弘樹・川原晋（2012） →地域イベントへの協力によるにぎわい創出 日本経済研究所（2009） →パブリックビューイングやセレモニーによるにぎわい創出	
非経済的効果	ソーシャルキャピタル醸成 コミュニティ形成	松橋（2014） →管理者によるコミュニティ形成	岡田（2009） →小規模サッカーリーグによるコミュニティエンパワメント 松野・横山（2009） →運営者におけるソーシャルキャピタル醸成	中山（2011） →社会貢献活動によるコミュニティ形成 有吉・横山（2013） →スポーツ観戦によるソーシャルキャピタル醸成	
	シビックプライド醸成		Gibson et al.（2014） →シビックプライドは醸成されるが長期的効果とはならない Smith（2005） →地域に対するイメージ向上	Leeds・Allmen（2011） →「文化的象徴、誇らしさ」 石坂・間野 2010 →「公共財」 Groothuis（2004） →地域に対する効果は限定的	

出典：筆者作成

第3項 スポーツ施設のまちづくりにおける有効性

スポーツ施設とそこで行われる事業は、以下の3点を特徴とする。

1点目は、規模の大きさや複数回開催による経済的効果の大きさである。規模については、スポーツ施設の収容数や集客数は他に比して多い。例えば、日本プロサッカーリーグ（以下、Jリーグ）のスタジアムは平均24,300席の収容数があるのに対し、文化ホールは2,000席以上の施設はわずか3.0%に留まっており、最大でも5,000席程度である（URL 2）。入場者数はこれに比例し、Jリーグの2019年シーズンの平均入場者数（J1カテゴリー）は20,751人であった（URL 3）。スポーツは一度に多くの人数を集客できるのである。開催数については、マラソンなどのスポーツイベントは年1回であるが、プロスポーツや全国・国際的なイベントは、定期的または長期間開催される。プロスポーツであれば、プロ野球はおよそ70試合、Jリーグはおよそ20試合、ジャパン・プロフェッショナル・バスケットボールリーグ（以下、Bリーグ）はおよそ30試合がホームで行われる。他方、各地域で行われる様々なイベント²は年に1回が一般的である。このように、規模の大きさと複数回開催によって、より多くの人数を集めることが可能となる。この要因として、スポーツの「みる」機能の影響が大きいといえる。「みる」スポーツにおける観戦者は自ら身体を動かすだけでなく基本的には座って観るだけなので、多くの人数を集めることが可能となる。つまり、「する」スポーツだけで多くの人を集めることや多くの人数を集めるために施設数を増やすことは現実的ではない（Mumford 1938=1974）のである。

多くの人数を集められれば自ずと経済的効果も大きくなる。例えば、埼玉スタジアム2002の経済効果は2001年度から2011年度までの10年間で1,637億円（URL 4）、さいたまスーパーアリーナの経済効果は2013年の1年間で394億円（URL 5）と推計されている。これらの効果は、もちろんチケット代やスタジアム内での消費といった使用価値だけに留まらず、受動的利用価値、特に正の外部性も含まれる。その要因として、規模の大きさや複数回開催に加えて、駐車場の影響がある。スポーツ施設には多くの車を収容できる駐車場はなく、車で来場を希望しても公共交通機関で来ざるを得ないのが現状である。これによって、スポーツ施設周辺の商業施設や交通機関への効果が挙げられる。そのため、周辺の商業施設の建設やインフラの整備、それに伴う地価の上昇などが見られるようになる（五十里1994）。つまり、スポーツ施設は、施設内だけでなく地域全体への経済的効果をもたらすの

² 最近では、B級グルメやアニメといったコンテンツのイベントが行われている。

である。

2点目は、向社会性の醸成である。向社会性とは、社会やグループによって他者の利益になるとみなされる広範な行動（Penner et al. 2005）を指す。具体的には、「他者の負の状態（悲しみ、苦しみ等）へ気づき、同じ気持ちになる（empathy）、思いやる（sympathy）、助ける（援助行動）」（山崎ほか 2011：5）から構成される。より端的に言えば、「他者への援助を頻繁に行うような傾向」（石本・勝間・山崎 2012：296）となる。他者への関心が広がると、周囲や地域全体に対する意識へとつながり、この意識は、ボランティア活動や地域活動といった社会参画と結びつくのである。そして、これらは、ソーシャルキャピタルやシビックプライドの醸成になるのである。

ところで、当然ながら、向社会性の醸成は、芸術や環境といったスポーツ以外のコンテンツでも可能であろうが、スポーツの優位性として、身体性が挙げられる。スポーツは、言語によるコミュニケーションのみならず、身体を介したコミュニケーションを可能とする。人は単に言葉だけでなく顔きや身振りなど身体によるリズムを共有して互いに引き込むことでコミュニケーションし、この身体性の共有が一体感を生み、人との関わりを実感させる（渡辺富夫 2003）。つまり、老若男女、外国人、障がい者など多様な人との関わりにおいて身体性の共有は重要であり、普段会話をしたことがなくても、言葉が通じなくてもつながることができる。こうした意義からすると、スポーツの享受形態も大きな要素となる。スポーツは、スポーツを「する」だけでなく、それを「みる」ことも可能であり、これらを指導者やスタッフとして「ささえる」こともできる。例えば、スポーツ観戦によって、エンターテインメント性、芸術性、脱日常性といった経験価値を通じて共感や感動が生まれ、ソーシャルキャピタル醸成が促進される可能性（有吉・横山 2013）が考えられる。つまり、多様な関わり方によって、誰でも参加が可能となる。これらの特徴によって普段の生活では関わらない人同士の交流が可能となり、向社会性の醸成の手段として有効性が高いと考えられるのである。

3点目は、経済的効果の波及やメディアを通じた知名度の向上である。経済的効果の波及については、プロスポーツ観戦者やスポーツイベント参加者は、スポーツ施設周辺在住者や立地する自治体の住民だけでなく、周辺地域はもちろんのこと、プロスポーツであればアウェイチームのサポーター、スポーツイベントであれば全国からの参加者が見込まれる。つまり、全国からの交流人口増加が可能となる。そうすると、交通や宿泊といった行動はその自治体だけでなく、周辺の自治体にも影響する。こうした人たちの観戦誘因として観光面での

魅力度（試合会場周辺に行きたい観光地がある）の重要性（吉岡・杉本・菊池 2020）が指摘されるように、観戦や参加に留まらず他の消費行動も伴い、それらは、自治体内だけでなく周辺地域への観光も想定されるのである。

全国への波及については、メディアを通じた波及であり、シティプロモーションとしての有効性が挙げられる。J リーグや B リーグの各チームは名称や呼称に地域名を入れなければならない³。J リーグでは、J リーグ規約第 27 条において「チーム名および呼称には地域名が含まれているものとする」（URL 6）と規定されている。ゆえに、テレビを通じた試合やイベントの中継、新聞や雑誌におけるチームの結果掲載の度に地域名も掲載される。つまり、メディアを通じた知名度やイメージの向上が期待できるのである（URL 7）。近年は、インターネットの普及により全国どこでも視聴が可能となり、今後のさらなる拡大が予想される。

つまり、スポーツ施設整備の効果は、その自治体内だけでなく、周辺自治体や全国への波及が可能となる。

以上の点から、スポーツ施設は地域の経済的側面に対しても非経済的側面に対しても大きな影響を及ぼすことが示唆された。スポーツ施設のこうした地域への影響は現在の地方自治体におけるまちづくりに必要な要素として求められているものである。したがって、地方自治体のまちづくりの手段としてスポーツ施設は有効と考えられる。しかしながら、わが国においてこのようなスポーツ施設はあまり整備されていないのが現状である。そこで、次節以降ではスポーツ施設の動向を明らかにする。

第 2 節 国のスポーツ施設整備をめぐる動向

第 1 項 わが国におけるスポーツ施設整備の変遷

戦後以降のスポーツ施設整備の変遷は大きく 5 つの時期に分かれる（表 2）。

第 1 の時期は、終戦から 1964 年東京オリンピック開催までである。この時期から地方自治体における本格的な整備が開始された。その契機となったのは、1946 年から開始された国民体育大会⁴開催に伴う整備である。1950 年代後半から国民体育大会施設の補助制度が整備され始め、それに対応する形で 1956 年に「都市公園法」（建設省、当時）が制定されて、

³ プロ野球については、チーム名に地域名を含めなくても良いが、近年は含めるチームが増えてきた。

⁴ 現在は、国民スポーツ大会という名称となっているが、本論文ではその都度開催当時の名称を使用する。

スポーツ施設が公園内の施設の 1 つとして位置付けられた。この 2 つを両輪として国民体育大会開催を契機とした地方自治体におけるスポーツ施設整備が確立していった（町田 2013）。この時期においては、スポーツ施設は基本的に都市公園としての整備が想定されており、都市計画と関連付けられていたといえる。他方、1964 年東京オリンピック開催の決定により、東京都内に複数の大規模なスポーツ施設が整備された。ただし、1964 年東京オリンピック関連の施設の多くは東京都内に整備され（丹野 2013）、1964 年東京オリンピックを契機としたスポーツ施設整備は他の地方自治体には波及されなかった。

第 2 の時期は、1964 年東京オリンピック後から 1980 年代までである。この時期は、「する」スポーツとしての施設整備が進められた。高度経済成長の弊害として、労働者のストレスやコミュニティの衰退といった問題が指摘されるようになり、その対策としてスポーツが活用された。その契機となったのが国民生活審議会（自治省、当時）による「コミュニティ生活の場における人間性の回復」の報告である。ここで、コミュニティ施設としての「する」スポーツ施設、遊び場が位置付けられ、ドイツのゴールデンプランが紹介された。この時期におよそ 2,400 館以上もの体育館が整備された。しかしながら、これらの施設は、子どもが身近に利用できるコミュニティ施設としての位置付けであり、スポーツ施設整備としては拡大しなかった。逆に、新設の際には、これまでの施設と比べて観覧席の席数減少が見られた（原田宗彦 2011）。ただ、これらの時期は、スポーツに対する「福祉国家的再配分の機運が最高潮に達した時期」（笹生 2020:67）であり、保健体育審議会（文部省、当時）の 1972 年答申「体育・スポーツの普及振興に関する基本的方策について」において、日常生活圏の人口規模に応じた公共施設の設置基準数が策定される（表 3）など、スポーツ施設整備推進の機運自体は高まった。この背景には、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会（自治省、当時）の 1969 年答申「コミュニティ生活の場における人間性の回復」と都市計画中央審議会（建設省、当時）の 1972 年答申「都市における公園緑地等の計画的整備を推進するための方策について」の影響がある。後者の答申ではスポーツ整備の基準や整備目標の設定が求められたが、その直後のオイルショックによる経済環境の変化などの理由からうやむやとなった（笹生 2020）。その後、1986 年にバブル経済の時期に入ると一般的なスポーツ施設整備が再び動き出す。1987 年に「総合保養地域整備法」が施行され、リゾート施設の 1 つとしてスポーツ・レクリエーション施設が位置付けられ、ゴルフ場やテニスコートなどの施設が複合的に整備された。さらに、1989 年に保健体育審議会（文部省、当時）答申「21 世紀に向けたスポーツの振興方策について」において、行政区域と校区を

基にしたスポーツ施設の整備指針が提示された。このように、スポーツ施設が全国に広がる機運はあったが、それらは「する」スポーツ施設整備が中心であり、「みる」機能を有するスポーツ施設整備は推進されなかった。

第3の時期は、通商産業省（当時）から「スポーツビジョン 21—スポーツ産業研究会報告書」（通商産業省産業政策局編 1990）が発行された年から「スポーツ振興基本計画」の策定までである。この時期は、コンテンツとしての「みる」スポーツの萌芽が見られる。1990年の「スポーツビジョン 21—スポーツ産業研究会報告書」は日本のスポーツ産業の発展のきっかけとなった報告書であるが、その中では、スポーツ施設整備には、国際大会誘致によるイメージアップ、スポーツ施設を核としたまちづくりが期待されている。また、スポーツを核としたまちづくりを地域振興に結び付けるために大規模スポーツイベントの誘致が必要であるとするとともに地域特性を生かしたニュースポーツの導入が提案されており、「高度スポーツ産業集積都市構想」、「リゾート地におけるスポーツ施設整備」が謳われている。その後、Jリーグ開幕とサッカーワールドカップ日韓大会招致決定がスポーツ施設整備推進に大きな影響を与えた。Jリーグ及びサッカーワールドカップの実施には施設の規格以上の施設や設備が必要とされ、スポーツ施設が整備されていくのである。そこでは、その要因として、まちづくりにおけるプロスポーツやスポーツイベントの有効性が示され、後年の大規模なスポーツ施設整備に大きな影響を与えた（金森 2016）。ただし、種目がサッカーであったため、整備されたのはサッカースタジアム（多くが陸上トラック併設）で、屋内のスポーツ施設については推進されなかった。

第4の時期は、「スポーツ振興基本計画」の策定から「スポーツ基本計画」の策定までである。この時期は、スポーツ施設の転換期であり、新設の整備は推進されなかった。1991年にバブルが崩壊して地方自治体の財政状況が厳しくなり、地方自治体のスポーツ関係予算も大幅に減額された。その中でもスポーツ施設整備費が特に大きな影響を受け、2010年にはピーク時の約6分の1となった（URL 8）。加えて、New Public Management（以下、NPM）が導入される。NPMとは、経営学や経済学に理論的根拠を置きながら、民間企業における経営手法などを積極的に導入することによって、効果的・効率的な行政運営を行い、質の高い行政サービスの提供を実現しようとするものである（岡本裕豪・頼・矢澤 2003）。NPMによって、官民連携や規制緩和が推進されることにより、スポーツ施設のランニングコストと収入の関係性が問われるようになった。ここでの収入とは、利用収入を指し、いかにランニングコストとの差を埋めるのかが重要視された。こうした流れに対し、Private

Finance Initiative（以下、PFI）による整備、指定管理者制度、ネーミングライツが導入されたのである。PFIとは、公共施設などの設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るものである（URL 9）。また、この時期にグラウンドの芝生化や人工芝グラウンドの導入が推進される（間野 2011）。これらには、Jリーグによる百年構想⁵の開始、スポーツ振興くじ（以下、toto）の導入による助成制度の開始、2002年サッカーワールドカップ日韓大会の剰余金による助成が大きく影響した。

第5の時期は、東京オリンピック招致決定から現在である。この時期は、スポーツの産業化をねらいとしたスポーツ施設整備が行われる。その背景には、2020年東京オリンピック・パラリンピック招致決定とそれに伴うスポーツ庁の発足を契機とした政府の成長戦略におけるスポーツの位置付けがある。そこでは、スポーツ市場規模の拡大が企図され、そのためのスタジアム・アリーナの整備が謳われた。それを受け、スポーツ庁と経済産業省の連携によるスポーツ未来開拓会議において「中間報告～スポーツ産業ビジョンの策定に向けて～」が策定された。その中で、スタジアム・アリーナ整備はスポーツ産業発展のコンテンツとして位置付けられた。そして、2017年の「第2期スポーツ基本計画」（スポーツ庁）においては、スポーツに親しむ場の確保とともにスポーツ産業発展のコンテンツとしてのスタジアム・アリーナ整備が示される。この流れに影響を与えたのがBリーグの開幕である。Bリーグの施設基準を満たすためにこれまでは屋外施設が主であったものを全国的に体育館やアリーナに整備する構想が出された。また、これと歩調を合わすように、Jリーグやプロ野球においても施設充実化のため新設や改修の構想が出されるようになった。これらに示された施設とこれまでの施設との違いは、専用施設という点である。これまでは、「する」スポーツ施設としての機能と「みる」スポーツ施設としての機能の両方を有していたが、この整備構想は基本的⁶には「みる」スポーツ専用の施設である。

以上のスポーツ施設整備の変遷からは次の2点が指摘できる。1点目は、スポーツ施設整備は「する」スポーツを中心とするものであったことである。つまり、競技会や公式戦の実施が優先され、「みる」スポーツとしての機能は重視されてこなかったのである。1993年の

⁵ Jリーグによって始められたキャンペーンを指し、地域におけるサッカーを核としたスポーツ文化の確立を目指すものである。その事業の1つとして、芝生グラウンドの整備が行われるようになった。

⁶ 基本的には、「みる」スポーツ専用の施設となるが、一部、子どもから成人までの公式戦実施も想定されている。

Jリーグ開幕と2002年のサッカーワールドカップ開催によってこの「みる」スポーツが注目されるようになったが、このようなスポーツ施設整備は拡大しなかった。スポーツ施設整備には多額の財源が必要となるため、何か特別な理由がない限り整備は難しいのである。

2点目は、スポーツ施設の位置付けがあいまいであったことである。スポーツ施設は、国民体育大会開催に伴う整備に対応する形で、都市公園内施設としての位置付けがなされる一方で、スポーツ振興法においてスポーツ施設整備の責務が謳われたことから、文部省（当時）所管による整備も行われるようになっていたのである。また、1970年代前半においては、スポーツ施設の基準化とその統一化の機運があったが、経済状況の変化により達成されなかったのである。そして、これらの要因に加えて、その基準の不十分さも挙げられる。保健体育審議会の1972年答申における施設基準はあくまで人口規模を基にしたものであり、他のファクターを含めて総合的に設定したものではなかった。このため、実際の整備計画の段階において、人口規模に応じた施設整備を行おうとすると、人口集中地域に多くの施設を整備しなくてはならず、施設のアンバランスさが拡大すること、人口集中地域においては立地が困難であること（関 1997）が指摘されている。つまり、立地、規模、所管などがあいまいなままで、何のためのスポーツ施設であるが不明確であったのである。

このように、これまでのわが国のスポーツ施設は、その位置付けがあいまいなまま、「する」スポーツの機能を主とした整備が進められてきたのである。次項では、これらの仕組みである法令と国の政策について検討する。

表2 スポーツ施設整備の変遷

年	社会またはスポーツの事項	スポーツ施設整備に関する事項	文部科学省・スポーツ庁以外	時期
1945年	第二次世界大戦終戦	文部科学省（文部省含む）・スポーツ庁		
1946年	国民体育大会開催開始			
1949年		『社会教育法』（文部省）が制定され、社会教育施設において、スポーツに必要な設備、器材の設置が地方自治体の事務とされた		地方自治体における本格的な整備の開始
1950年代後半		国民体育大会施設への補助制度が整備され始める		
1956年			『都市公園法』（建設省）が制定され、スポーツ施設が公園内の施設の1つとして位置付けられた	
1960年代	高度経済成長			
1960年				
1961年		『スポーツ振興法』（文部省）が制定され、スポーツ施設整備が国及び地方自治体の責務となった		
1964年	東京オリンピック開催			
1960年代後半	コミュニティ衰退			
1969年			国民生活審議会において「コミュニティ生活の場における人間性の回復」が徹底され、コミュニティ施設として運動施設、遊び場が位置付けられ、ドイツのゴールデンプランが紹介されている	
1971年			都市計画中央審議会の答申「都市における公園緑地等の計画的整備を推進するための方策について」において、スポーツ整備の基準や整備目標の設定に努めるとされた	
1972年	札幌オリンピック開催	保健体育審議会の答申「体育・スポーツの普及振興に関する基本方策について」において、人口規模に応じたスポーツ施設の設置基準が提示された		コミュニティ・スポーツの振興に伴う整備
1973年	オイルショック		経済企画庁の「経済社会基本計画―活力ある福祉社会のために」が閣議決定され、およそ10年間で身近に利用できるスポーツ施設の整備が目標として掲げられた	
1986年	バブル経済開始		『総合保養地域整備法』が施行され、リゾート施設の1つとしてスポーツ・レクリエーション施設が位置づけられた	
1987年				
1989年		保健体育審議会の答申「21世紀に向けたスポーツの振興方策について」において、行政区域と校区を基にしたスポーツ施設の整備指針が提示された		
1990年			通商産業省が「スポーツビジョン21―スポーツ産業研究学会報告書」を発行し、スポーツ産業のコンテンツの1つとしてスポーツ施設の整備が提議された	
1991年頃	バブル経済崩壊			
1993年	Jリーグ開幕			
1995年	阪神淡路大震災	地方自治体のスポーツ関係予算及び普通建設事業費がピークとなる		あるスポーツの場としての大規模施設整備
1996年	サッカーワールドカップ日韓大会招致決定			
1997年	Jリーグ百年構想			
1998年	長野オリンピック開催	「スポーツ振興投票の実施等に関する法律」が制定され、スポーツ施設整備への助成が可能となった		
1999年			『民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律』が施行され、PFによる整備が開始される	
2000年		「スポーツ振興基本計画」（文部省）が決定され、総合型地域スポーツクラブの活動の場としてのスポーツ施設の充実が謳われた		
2001年	toioの発売開始	スポーツ振興投資助成事業が開始される		
2002年	サッカーワールドカップ日韓大会開催	東京スタジアムに日本初となるネーミングライツが導入され、「味の素スタジアム」となる		
2003年			『地方教育行政の組織及び運営に関する法律』（文部科学省）が改正され、道長部局においても体育以外のスポーツに関する事項を所掌できるようになった	スポーツ施設数及び整備費の減少
2007年			『スポーツ立国戦略』（文部科学省）が決定され、身近なスポーツ活動の場の確保が謳われた	
2010年			「スポーツ基本法」（文部科学省）が制定され、スポーツ振興法に引き継ぎ、スポーツ施設整備が国及び地方自治体の責務となった	
2011年	東日本大震災			
2012年		『スポーツ基本計画』（文部科学省）が決定され、地域スポーツ施設の充実が謳われた		
2013年				
2015年		『スポーツ庁』が文部科学省の外局として発足した		
2016年	Bリーグ開幕	スポーツ庁と経済産業省の連携によるスポーツ未来開拓会議「中間報告―スポーツ産業ビジョンの策定に向けて～」にて、スタジアム・アリーナ整備がスポーツ産業発展のコンテンツとして位置付けられた		スポーツの産業化をねらいとした施設整備
		スポーツ庁/スタジアム・アリーナ推進官連席協議会にて「スタジアム・アリーナ改革指針」が策定された		
2017年		『第2期スポーツ基本計画』（スポーツ庁）が策定され、スポーツに親しむ場の確保と共にスポーツ産業発展のコンテンツとしてのスタジアム・アリーナ整備が謳われた		

出典：筆者作成

表3 日常生活圏の人口規模に応じた公共施設の設置基準数

人口規模 施設		1万人	3万人	5万人	10万人
屋 外 運 動 場	運動広場	10,000㎡ 1カ所	10,000㎡ 2カ所	10,000㎡ 3カ所	10,000㎡ 6カ所
	コート	1,560㎡ 2カ所	2,200㎡ 4カ所	2,200㎡ 6カ所	2,840㎡ 10カ所
屋 外 運 動 場	体育館	720㎡ 1カ所	720㎡ 2カ所	720㎡ 3カ所	720㎡ 5カ所
	柔剣道場	200㎡ 1カ所	300㎡ 1カ所	300㎡ 1カ所	400㎡ 1カ所
プール		400㎡ 1カ所	400㎡ 2カ所	400㎡ 3カ所	400㎡ 6カ所

出典：文部省保健体育審議会（URL 10）より筆者作成

第2項 スポーツ施設に関する法令と国の政策

一般的なスポーツ施設は、複数の省庁によって所管され、それぞれ個別の法令によって定められている（表 4）。この中で本論文が対象とするスポーツ施設としては、社会体育施設及び都市公園内運動施設が該当する。他の施設は、目的の違いや立地場所の規定によって整備ができない。例えば、目的の違いについて、障がい者スポーツセンターは「身体障害者に対し、機能訓練、教養の向上、社会との交流の促進及びレクリエーションのための便宜を総合的に供与する施設」（身体障害者福祉法第 31 条）と位置付けられており、本論文が対象とするスポーツ施設としては整備ができないのである。

社会体育施設は、文部科学省の社会教育調査において「一般の利用に供する目的で地方公共団体が設置した体育館、水泳プール、運動場等のスポーツ施設」（URL 11）と規定されている。しかし、社会体育施設という文言は法律上使用されておらず、唯一その根拠とされるのがスポーツ基本法である。その第 12 条には「国及び地方公共団体は、国民が身近にスポーツに親しむことができるようにするとともに、競技水準の向上を図ることができるよう、スポーツ施設（スポーツの設備を含む。以下同じ）の整備、利用者の需要に応じたスポーツ施設の運用の改善、スポーツ施設への指導者等の配置その他の必要な施策を講ずるよう努めなければならない」とあり、スポーツ施設整備は国及び地方自治体の責務と規定している。ただ、そこでは、特定のスポーツ施設は指しておらず、社会体育施設の設置については直接的な規定はない。しかしながら、社会体育施設を規定する法令はこれのみであり、こ

の条文以外に文部科学省（スポーツ庁含む）からは設置基準などは示されていない。

都市公園内運動施設については、都市公園法第 2 条第 2 項「この法律において「公園施設」とは、都市公園の効用を全うするため当該都市公園に設けられる次に掲げる施設をいう。五 野球場、陸上競技場、水泳プールその他の運動施設で政令で定めるもの」と定められており、具体的な施設は施行令で示されている。その施行令では、「4 法第二条第二項第五号の政令で定める運動施設は、次に掲げるものとする。一 野球場、陸上競技場、サッカー場、ラグビー場、テニスコート、バスケットボール場、バレーボール場、ゴルフ場、ゲートボール場、水泳プール、温水利用型健康運動施設、ボート場、スケート場、スキー場、相撲場、弓場、乗馬場、鉄棒、つり輪、リハビリテーション用運動施設その他これらに類するもの及びこれらに附属する観覧席、更衣所、控室、運動用具倉庫、シャワーその他これらに類する工作物 二 前号に掲げるもののほか、都市公園ごとに、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が条例で定める運動施設、国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が定める運動施設」と詳細に規定されている。

このように、スポーツ施設は 2 つの省庁による所管に分かれており、ここに位置付けのあいまいさが指摘できる。まず、社会体育施設自体のあいまいさである。法令において、社会体育施設の明確な位置付けはなされていない。あえて位置付けるならば、表 4 に記載されている他のスポーツ施設に該当しないスポーツ施設となる。そのため、種類や規模などは多様となる。実際には、地域の小規模なスポーツ施設から何万人も収容可能なスポーツ施設まで含むものとされる。次に、社会体育施設と都市公園内運動施設の違いのあいまいさである。施設自体が異なれば、地方自治体はそれぞれの法令にあてはめた整備が可能となり、位置付けが明確化される。しかし、これらは設置場所によって区別されているのである。たとえ、全く同じスポーツ施設であっても、都市公園内に設置されれば都市公園内運動施設となり、それ以外の土地に設置されれば社会体育施設と位置付けられる。こうしたあいまいさのために、スポーツ施設の位置付けは明確ではなくなり、明確でないまま政策形成がなされているのである。

スポーツ庁と国土交通省のスポーツ施設整備政策については表 5 にまとめた。スポーツ庁の政策は、スタジアム・アリーナ改革とスポーツ施設のストック適正化である。スタジアム・アリーナ改革は、前述のように政府の経済成長戦略のもと、スポーツ市場規模拡大の施策の 1 つとして形成された。第 2 期スポーツ基本計画では、スポーツを通じた経済・地域の活性化の中でスポーツ成長産業化が謳われ、スポーツ市場を 5.5 兆円から 15 兆円への拡大

が目標として設定され、2025 年までに 20 カ所整備することが掲げられた (URL 12)。ストック適正化については、内閣官房によるインフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議によって、各省庁、各施設のインフラ長寿命化計画の策定が求められ、形成された。ここでは、スポーツ施設の調査や評価の方法が示されたが、施設自体の調査や評価については社会体育施設に限定されており、他のスポーツ施設を含めた内容とはなっていないのである (URL 13)。

他方、国土交通省の政策としては、ストックマネジメントとインフラ長寿命化がある。ストックマネジメントとは、都市公園の多様なストック効果をより高め発揮するために地域の実情に応じた取組を推進するものである。この中で運動施設のストック効果として、防災、環境維持・改善、健康・レクリエーション、子育て・教育、コミュニティ形成、観光振興、経済活性化が挙げられている (URL 14)。インフラ長寿命化については、都市公園など整備の現況調査により公園施設の老朽化が 이슈 となり、2012 年に「公園施設長寿命化計画策定指針 (案)」 (URL 15) が策定された。運動施設に関しては、レクリエーション需要、スポーツ需要についての検討が言及されているが、社会体育施設との関連性については言及されていないのである。

以上、スポーツ庁と国土交通省の政策においては、両者の統一性や整合性が見られない。その例として、スポーツ庁のストック適正化と国土交通省の都市公園のインフラ長寿命化が挙げられる。これらは、近年の公共施設の老朽化を 이슈 とした公共施設に対する今後の方向性検討のための調査方法などの指針である。その中で、施設に対する調査方法や老朽化の評価基準などは別々に設定され、政策形成過程においても関連性は見られない。いくつかの政策においては、議論の場が設置されているが、スタジアム・アリーナ推進官民連携協議会の部会における国土交通省のオブザーバーとしての参画のみで、その他の参画は見られないのである。

このように、スポーツ施設整備をめぐるのは、スポーツ施設の位置付けが曖昧なために省庁間の連携がほとんど見られず、いわゆる縦割り構造となっているのである。国の縦割り構造については多様な解釈がなされているが、一般的には、それぞれの省庁の自律性が強く、政府全体としての統一性、一体感が弱く、公共政策の総合性が確保できないことを問題視する表現 (猪口ほか編 2000) とされている。その要因としては、上述した法令による位置付け及び組織文化 (菊池 2004) の違いが指摘できる。社会体育施設と都市公園内運動施設は 1955 年前後から所管が分かれていることから、縦割りの文化が長年醸成されてきたと考え

られる。縦割りについては、セクショナリズムという類似概念がある。セクショナリズムについては、「権限と管轄をめぐる激しい省庁間競争」（村松 1994：30）とされるように、コンフリクトを含む概念として捉えられることが多い。スポーツ施設整備政策の形成においてスポーツ庁と国土交通省においては、省庁間コンフリクトは生じていない。この意味ではセクショナリズムの状態ではないといえる。ただし、セクショナリズムは、コンフリクトの解消による統一性、総合性の確保へつながる可能性があり新たな行政ニーズの顕在化による発生（今村 2006）が指摘されており、老朽化やスタジアム・アリーナ改革は新たな行政ニーズにあてはまるといえることから、今後セクショナリズムの状態となる可能性がある。縦割り構造の弊害は、共管競合⁷する分野での非効率さや競合による国益や行政の公共性も脅かす（今村 2006）。例えば、各省庁による同じような事業が実施されていたり、連携による相乗効果の創出の機会を失っていたりする。ただ、縦割り構造は弊害ばかりではなく、各省庁による分担管理と捉えられ一種の権力分立といえることから、社会の多様な主体の多元的な利益の創出に応答する側面もある（金井 2018）とされる。しかしながら、スポーツ施設が立地場所によって法令や政策が異なることに鑑みると、現在の状況は、権力分立よりも非効率であり弊害の方が大きいと考えられる。

表4 スポーツ施設の所管

所管	法律	該当施設
文部科学省 スポーツ庁	スポーツ基本法	社会体育施設
	社会教育法	社会教育施設
	学校教育法	学校体育施設
国土交通省	都市公園法	都市公園内運動施設
	道路法	道の駅
環境省	自然公園法	国立公園、国定公園
農林水産省（林野庁含む）	国有林野の管理経営に関する法律	レクリエーションの森
厚生労働省	身体障害者福祉法	障がい者スポーツセンター

出典：筆者作成

⁷ 共管競合とは、複数の主務大臣が法律の執行にあたることを指す（原田久 2016）。

表5 国のスポーツ施設整備政策

所管	部局	政策	指針・ガイドライン	アクター	内容
スポーツ庁	参事官（民間スポーツ担当）	スタジアム・アリーナ改革	スタジアム・アリーナ整備におけるガイドライン	スタジアム・アリーナ推進官民連携協議会 ・ガイドライン策定ワーキンググループ ・運営・管理検討会 ・整備に係る資金調達手法・民間資金活用検討会 ・効果検証モデル検討会 →コンサル企業が多数。スポーツの学識経験者なし 経済産業省は一部の検討会+オブザーバー 国土交通省はオブザーバー	・スタジアム・アリーナ改革指針 →スタジアム・アリーナ整備における14の要件が示されている ・スタジアム・アリーナ整備に係る資金調達手法・民間資金活用プロセスガイド ・スタジアム・アリーナ運営・管理計画検討ガイドライン →方法やプロセスが示されている ・社会的インパクト評価の手法を用いたスタジアム・アリーナ効果検証モデル検討報告書が →投入資源、活動内容に対する成果・評価の方法や指標の設定が示されている
			先進事例形成事業	2017年度 ・スタジアム：地方自治体、企業 ・アリーナ：商工会議所、大学、地方自治体、企業 2018年度 ・スタジアム：企業、プロチーム ・アリーナ：大学、商工会議所、企業	・経済産業省による「観光資源等を活用した地域高度化計画の策定事業」を引き継いだ形となっている ・地方自治体等がスタジアム・アリーナを整備する上での計画策定を対象とするもの
	参事官（地域振興担当）	ストック適正化	スポーツ施設のストック適正化ガイドライン	ストック適正化ガイドライン策定検討委員会 →学識経験者（スポーツ）、学識経験者（経済）、学識経験者（建築）、地方自治体職員 大規模施設の基本的方向性検討委員会 →学識経験者（スポーツ）、学識経験者（経済・社会・都市）	・スポーツ施設の環境・基本データ：全スポーツ施設 施設自体の現況調査：社会体育施設のみ →所管別の調査 ・現況調査内容：安全・機能性、経済性、耐震性 →フロー効果が主となり、ストック効果は安全面のみ ・大規模スポーツ施設の基本的方向性 →大規模なスポーツ施設を対象として、施設コンセプトの設定手順、整備・運用検討におけるポイントが示されている
国土交通省	都市局公園緑地・景観課	ストックマネジメント	都市公園のストック効果向上に向けた手引き	作成において根拠となった以下の資料における議論で省庁間連携は行われていなかった。 国土交通省 →公園緑地マニュアル、緑の基本計画ハンドブック、大規模公園費用対効果分析手法マニュアル IFPRA →Benefit of Urban Park	・運動施設のストック効果 安全面 → 防災 生活の質向上 → 環境維持・改善、健康・レクリエーション、子育て・教育、コミュニティ形成 生産拡大 → 観光振興、経済活性化
	都市局公園緑地・景観課	インフラ長寿命化	公園施設長寿命化計画策定指針		・人文条件の中でレクリエーション需要、スポーツ需要について検討することとされている →社会体育施設との関係は記載されていない

出典：筆者作成

第3項 スポーツ施設整備をめぐる国と地方自治体の関係性

これまで国と地方自治体は、戦後から機能分担論が言及されるようになったが、地方分権の動向とともに役割分担論が登場してきた。国と地方自治体は、役割分担が基本とされている関係性にある。地方自治法においては、「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ものとする」（第1条の2第1項）、「国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施にあたって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」（第1条の2第2項）と定められている。ゆえに、住民に対する直接的な事業を担うのが地方自治体の役割であり、地方自治体が自主性及び自律性の発揮ができるような支援や、地方自治体が担えない事業実施を行うのが国の役割であるといえる。つまり、各省庁には、地方自治体における政策実施を考慮した政策展開が求められるのである。

しなしながら、実際はこの通りになっていないことが多い。地方自治体にとっては、スポーツ施設整備は、生活面や財政面におけるその影響力の大きさから重要な政策となるが、規模、設備、立地、インフラ、環境を考慮した上での整備がなされなければならない。したがって、国の政策展開においては、省庁の枠を超えた総合的な展開が期待されるのである。

国に対するこのような政策展開への要望は地方自治体からもなされている。例えば、スポーツ審議会スポーツ基本計画部会（第3回）において全国知事会からのヒアリングが行われ、そこでは官民連携のもとで地方が行う政策分野を横断した取組を関係省庁による連携モデルとして支援すること、スポーツ施設の整備や改修に対する地方債の償還支援をすることなど、新たな財政支援の創設や、宝くじを活用した新たな財源確保の検討が要望された（URL 16）。また、第6回未来投資会議では、豊橋市からの新アリーナを核としたまちの活性化に関する支援の充実、民間投資への税や資金調達に対する支援、都市公園における民間事業者による柔軟な施設運営を可能とする制度の整備が要望された（URL 17）。これらを踏まえると、国のスポーツ施設整備政策においては、地方自治体における政策実施への視点が脆弱といえるのである。例え、政策形成時にはその所管が異なっていたとしても、地方自治体への展開においては、それぞれの政策がまとめられパッケージ化されていれば総合的な政策として地方自治体は受け取れるのである。しかし、パッケージ化は補助金制度のみで、スポーツ施設整備に対する補助制度が資料としてまとめられ、一覧となっている程度で

ある。

そこで、国の地方自治体に対する政策展開についての検討が必要となるのである。国の具体的な政策展開について共通して見られるのが、国からの一方的な展開である。地方自治体の組織体制は、国の省庁に対応した形で各部局が設置されており（北村・青木・平野 2017）、スポーツ施設整備に関しては、国土交通省の政策は地方自治体における都市公園を所管する部局に、スポーツ庁の政策は地方自治体におけるスポーツを所管する部局にそれぞれ通知されており、その意味では縦割りのままで展開されている。つまり、国の政策は地方自治体との相互作用がないまま展開されているのである。

各省庁は、様々な調査やモデル事業、審議会における議論を行っており、有する情報が多いが、このこと自体に大きな問題はなく、当然のことともいえる。問題は、その情報提供である。各省庁はスポーツ施設に関する多くの情報を地方自治体へ様々な方法で情報を提供しているが、地方分権改革による機関委任事務制度の廃止により、従来は指揮監督の手段として多用されていた通達が廃止され、その代わり、技術的助言が導入されたのである⁸。加えて、会議やセミナーを通じた情報の提供も行われている。例えば、スポーツ庁においては、「都道府県・指定都市スポーツ主管課長会議」やスタジアム・アリーナ改革やストック適正化に関するセミナーの開催を行っている。

これらは、地方自治体が一方的に情報を受けることが多く、情報の提供方法における双方向性の不十分さに問題がある。様々な情報提供がなされる機会は年に1回都道府県と指定都市のスポーツ主管課長を集める「都道府県・指定都市スポーツ主管課長会議」であり、それも対象となる地方自治体は限定的である。そこでは、他省庁からの説明も行われていない。プログラム内容についてもスポーツ庁の各課からの説明が主となり、質疑応答は最後に少しなされる程度である。ただ、地方自治体から国へ情報提供が全くなされていないわけではない。それについては、まずは、審議会や検討会などにおける参画と事業を通じた情報収集がある。スポーツ庁と国土交通省における審議会や検討会においては、その委員として地方自治体の職員が参画し、地方自治体の視点からの発言がなされているが、基本的にその発言は所属している地方自治体の個人の立場からの視点からであり、地方自治体を代表した

⁸ 機関委任事務は法定受託事務と自治事務に分けられ、その自治事務において、指針などを技術的助言や情報提供として通知し、自治体の事務処理を法的には拘束しないものとされている。ただし、質的により従属性の高いものを技術的助言、より低いものを情報提供と分かれている（小泉 2011）。

ものではない。政策形成における議論に参画するアクターは組織を代表している場合が多く、議論の場に参画するアクターには自らの組織や専門性の立場から意見を出すことが求められ、他の立場に立つことは難しいのである。したがって、地方自治体全体の意見を十分に考慮しているとは言い難い（真山 2011）。もう 1 つの参画方法として、事業を通じた情報収集があるとしても、それらはモデル事業や先進事例の調査、現地でのフィールドワークに留まっている。また、地方自治体の傾向の把握については、アンケート調査や一部の自治体を対象としたヒアリング調査が行われているが、これについても状況把握に留まっているのが現状であり、政策への反映については不透明といえる。

このように、スポーツ施設整備政策をめぐるのは国と地方自治体の関係が、国からの一方通行となっているのである。この要因の 1 つは、地方自治体は国なしでは政策形成・展開できないとの捉え方がなされていることが考えられる。政策展開においては、「国が面倒をみる」という表現があるようにいわゆる国によるパターナリズムが見られ、自主性・自立性の発揮が十分確保されていない（佐々木 2013）のである。地方自治体の自主性・自立性が十分に発揮されなければならないとされる以上は、地方自治体の意見や要望を聞く程度では十分ではなく、地方自治体の置かれた現状、課題などを聞き、疑義がある場合は質問し、それに対して答えるという双方向の議論（金井 2015）が必要といえる。そうであるならば、地方自治体の影響力を高める必要性（北山 1988）があるが、地方自治体の状況に鑑みると難しい面がある。その理由の 1 つとしては、地方自治体の依存が挙げられる。地方自治体のスポーツ所管部局には専門職員がおらず、職員は人事異動のため入れ代わる。そのため、多くの職員にはスポーツやスポーツ施設に関する専門知識があまりなく、国からの情報提供を自ら必要とする側面がある。また、もう 1 つには、補助金制度が挙げられる。地方自治体の財源は、三割自治と呼ばれているように、地方税だけで賄うのは不可能であり、その財源不足を補う制度として、所得税などの一部を国が地方自治体に対して交付する地方交付税の制度があるが、それでも財源の十分な確保とはならない。そこで、地方自治体は国からの補助金などに頼らざるを得ないのが現状である。国は、これを利用して、政策を補助金とセット（いわゆるひも付き補助金）にして、地方自治体へ展開するのである（千代原 2010）。スポーツ施設整備は、莫大な整備費が必要であり、多くの施設整備において国の補助金が使用されている。実際に地方自治体は、他の国の補助金につかない単独事業よりも、国が補助金を付けて推進する事業を優先する傾向にあり（真淵 2009）、スポーツ施設整備も例外ではない。

以上の議論を踏まえると、スポーツ施設整備に関する政策は、省庁における縦割り構造のまま地方自治体へ展開されており、しかも相互作用の仕組みが構築されておらず、その展開は一方的になっているといえる。地方自治体は、このような国の政策展開を受けてスポーツ施設整備をしなければならないことから、次節ではその現状について検討する。

第3節 地方自治体におけるスポーツ施設整備の動向

第1項 地方自治体における政策形成

通常、地方自治体におけるスポーツ政策は、スポーツを所管する部局（以下、スポーツ所管部局）が主体となり形成される。そして、それは、地方スポーツ推進計画を策定する自治体とスポーツ所管部局による政策形成を行う自治体に大別される。地方スポーツ推進計画とは、スポーツ基本法第10条において、「その地方の実情に即したスポーツの推進に関する計画」と規定されており、地方自治体におけるスポーツ振興の基本となる計画とされるものである。ただ、「定めるよう努めるもの」とされていることから必須ではなく、各地方自治体の判断に任されているため、策定済みの自治体は全体のおよそ39%に留まっており、未策定の自治体の方が多い（URL 18）。計画の策定に関しては、スポーツ基本法第31条において「都道府県及び市町村に、地方スポーツ推進計画その他のスポーツの推進に関する重要事項を調査審議させるため、条例で定めるところにより、審議会その他の合議制の機関を置くことができる」と規定されるスポーツ推進審議会において審議される。この設置状況は、都道府県については全て設定されているものの市町村ではおよそ47%に留まっている（URL 18）。つまり、地方スポーツ推進計画が未策定の場合、スポーツ所管部局内による政策形成がなされているのである。

これらの政策形成のポイントは、スポーツ庁の政策展開と地域のスポーツ関係者⁹との連携である。スポーツ庁の政策は、市町村スポーツ所管部局へ直接または都道府県スポーツ所管部局を介して展開され、そこでは、地方自治体のスポーツ政策は、スポーツ庁のスポーツ基本計画を踏まえた形成が求められている。特に、地方スポーツ推進計画は「スポーツ基本計画を参酌して」（スポーツ基本法第10条）と規定され、スポーツ基本計画の内容が踏まえられている（沖村・徳山 2015）。また、政策形成における意見集約や審議においては地域のスポーツ関係者との連携がなされている。競技力向上や生涯スポーツの普及に関する施策・

⁹ スポーツ協会、レクリエーション協会、スポーツ推進委員、総合型地域スポーツクラブ、施設指定管理者、学校体育関係者などが該当する。

事業は他分野との連携や調整の必要性があまりないと捉えられているため、主な事業実施主体である地域のスポーツ関係者のみとの連携体制が構築されている。

こうしたスポーツ政策の形成に見られる状況とスポーツ施設整備の政策形成は異なる。スポーツ施設整備については、スポーツ所管部局に加えて都市整備所管部局が所掌する事例も見られ、さらには、新たな部課の設置も行われる。専従で業務を行う体制が整備され、これには複数の施設整備を所管する事例（例えば、沖縄市企画部プロジェクト推進担当）やその施設の整備だけを所管する事例（例えば、北広島市ボールパーク推進課）などが見られる。

これら多様な政策主体が存する要因としては以下の3点が指摘できる。1点目は省庁との連動である。前述したとおり、スポーツ所管部局はスポーツ庁の、都市整備所管部局は国土交通省の、それぞれ「カウンターパート」（北村・青木・平野 2017：102）として対応しているのである。つまり、社会体育施設であればスポーツ所管部局が、都市公園内運動施設であれば都市整備所管部局が担うのである。2点目はスポーツ施設の二重性である。これについては省庁におけるスポーツ施設の位置付けのあいまいさに起因すると考えられるが、都市公園内運動施設は、スポーツ施設なのか公園施設なのかその捉え方は自治体によって異なる。住民からすると両方の意味となるが、地方自治体は分掌が決まっているので両方の部局での所掌はできない。分掌は、地方自治体ごとに条例によって定められており、それによって業務が行われているが、分掌の視点から考えると、そもそもスポーツ施設整備はスポーツなのか施設の整備なのかということが指摘できる。つまり、専門性の問題であり、地方自治体では政策分野ごとの独立性や専門性が高い場合が多く、類似性や共通性に着目して局や部といった行政組織が編成されており（松井 2012）、スポーツ施設整備の専門性がどちらに重点が置かれているのかによって判断が分かれるのである。3点目は、この二重性を部局横断的内容と捉えたことによるスポーツ施設整備の総合的推進である。新たな部課の設置をした自治体ではスポーツ施設整備は1つの部課だけでなく、複数の部課の連携による推進が必要と捉えられ、この新たな部課の設置には首長の意向が大きく影響する。組織改編において、人員の増加を行わなければ人件費の増加は必要なく、議会の了承を得る可能性は高いため、組織改編の意思決定者である首長の意向が大きくなるのである。ただし、こうした組織改編はこれまでの組織体制の検証を踏まえより効率的で効果的な行政に近づこうという発想ではなく、首長交代後のイメージアップなど政治的な思惑で行われる可能性（北村・青木・平野 2017）があるのである。したがって、総合的なアプローチの必要性が、多様な

政策主体が存することに対して大きな影響を及ぼすというわけではないが、その要因としては挙げることは可能といえる。

しかしながら、スポーツ所管部局が総合性の担保が困難であるというわけでは必ずしもない。スポーツ所管部局はこれまで教育委員会内に設置されなければならなかった。この根拠となっていたのが「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」であり、スポーツは教育の一貫として捉えられていたといえる。これが変化したのが2006年の改正である。この改正により、学校における体育に関するものを除いて、スポーツに関することは地方自治体の首長が管理及び執行できるようになった。改正の影響について、地方自治体を対象とした細田・瀬田・小泉（2016）の調査では、スポーツ政策の目的がスポーツの振興からスポーツによる地域振興やまちづくりへ変化し、その政策実現に向けた組織体制構築のために首長部局への移管が行われたと指摘する。

このように、スポーツ政策の総合的な推進のための組織体制の整備が可能となったが、スポーツ施設整備に限っては、他分野との連携が必須となるのである。スポーツ施設整備においては、多くの場合、整備計画の策定時に議論の場が設置される。このこと自体は、通常のスポーツ政策と同様であるが、検討事項に違いが生じる。そこでは、スポーツ施設の規模や機能、設備といったスポーツ活動に関する事項に加えて、立地場所、整備方法、道路などのインフラ整備についても議論される。さらに、整備計画の策定に併せて、立地可能な場所の環境影響や遺跡の有無について調査が行われる。つまり、スポーツ施設整備は、他の複数の政策領域にまたがっており、様々な部課の所掌事項と関連させて行わなければその実施は困難なのである。スポーツ政策は、通常ほとんどスポーツ関係者のみのネットワークによって形成され、そこには閉鎖性が見受けられる。閉鎖性があると、相互に密に関わり合うアクターが結び付き、そこで得られる情報やネットワーク内の価値観・規範が同質的になり、内部の関係性は安定的となる。このようにして、地方自治体のスポーツ政策は限られたアクターによる一体的な推進がなされてきた。この意味においては、地域のスポーツ振興に一定の効果は挙げてきたが、こうした関係性は、時に排他的になり、その関係性も冗長となる（安田 2008）のである。一方で、スポーツ施設整備は縦割り構造での実施は難しく、関連部局との連携が必要となる。したがって、従来のスポーツ政策に見られる閉鎖性を前提とした政策形成はスポーツ施設整備にはあてはまらないのである。

第2項 スポーツ施設の施設数と老朽化

スポーツ施設における観客席の有無については、観客席がある施設の割合は、5,000 人未満の自治体は4割程度となっているが、多くの自治体においては2割前後となっている（図2）。この中で、設置割合が高い施設は、陸上競技場、球技場、体育館、野球・ソフトボール場であった（図3）。これらから、人口規模と観客席の有無自体に関連性は見られず、観客席のあるスポーツ施設は一定程度に留まっている。また、全てのスポーツ施設に観客席があるわけではなく、観客席のある施設は限られている。しかし、その収容観客数においては人口規模との関連性が見られる（図4）。人口が20万人未満の自治体においては、収容観客数1,000人未満の施設がおよそ8割、残りのおよそ2割が5,000人未満の施設であった。逆に10,000人を超えた施設はなかった。他方、20万人以上の自治体においては、およそ2割の施設が収容観客数1万人を超えており、収容観客数1,000人未満の施設はおよそ5割であった¹⁰（URL 19）。これらの施設の所管については、プロスポーツチームが使用するスタジアムやアリーナの多くは都市公園内に設置されているとの山下ほか（2017）の調査による報告から、都市公園内運動施設が多いと推察される。プロ野球12球団が使用するスタジアム27箇所のうち14箇所、Jリーグ1部クラブが使用するスタジアム26箇所のうち20箇所、Bリーグ1部クラブが使用する49箇所のうち27箇所が都市公園内運動施設であった¹¹。

このように、スポーツ施設の収容観客数は、人口規模に応じて整備されている。人口規模が大きくなると、使用する人や観戦する人が多く、財政規模も人口に応じて大きくなるため、多くの観客数を収容できる施設整備が可能になると考えられる。スポーツ施設の規模を検討する上で人口規模は大きな要素となるが、「みる」スポーツとしての事業は、その自治体の在住者だけでなく、近隣自治体の住民を中心としてありとあらゆる人が対象となる。このことを踏まえると、人口規模の大きさだけで決定するのはなく、スポーツ施設が有する価値を踏まえた整備が重要となるのである。

このような中、一般的なスポーツ施設全体¹²は減少傾向にある。一般的なスポーツ施設の中で最も多いのが学校・体育スポーツ施設の144,651箇所である。次いで、社会体育施設

¹⁰ ただ、ここで示したデータは全ての自治体を対象としたわけではなく、人口規模や地域性を考慮して30の市町村を対象としたものであり、全国の正確なデータとはいえないが、傾向については示されていると判断した。

¹¹ これらのデータは、2017年シーズンにおいて使用した施設を対象に調査している。

¹² 一般的なスポーツ施設とは、本論文において対象としているものを含めて、スポーツ施設全体を指す。

47,571 箇所、都市公園内運動施設 12,507 箇所、会社設置施設 10,995 箇所である。ゆえに、一般的なスポーツ施設の多くは、文部科学省（スポーツ庁含む）所管の施設となる（URL 19）。これらの推移については、文部科学省（スポーツ庁含む）所管施設の状況を図 5 に示した（URL 20）。地方自治体におけるスポーツ施設整備費が減少傾向に転じ始めた 1996 年から 2018 年にいたるまで減少し続けている。学校体育・スポーツ施設は、およそ 39,000 箇所減少している。これは少子化による学校の統廃合が要因となり、また、社会体育施設と公共社会教育施設などに付随するスポーツ施設を合わせた公共スポーツ施設もおよそ 14,000 箇所減少している。このような状況からスポーツする場は減少しているのである。

一方、都市公園内運動施設は逆に増加している。2007 年と 2018 年の「種別毎都市公園等整備状況」（URL 21, 22）を比較すると、10,743 箇所から 12,845 箇所に増加している。施設種類ごとにみると、陸上競技場（公認）は 426 箇所から 422 箇所に微減しているものの、野球・ソフトボール場、球技場、テニスコート、体育館、プールは増加している。特に、球技場は 2 倍以上となっており施設数は増えているのである（図 6）。ただし、これらの増加分はおよそ 2,000 箇所であり、文部科学省所管の施設の減少分を考慮すると、全体の設置数に対する影響はそれほど小さくなく、一般的なスポーツ施設は全体としては減少傾向を示しているのである。

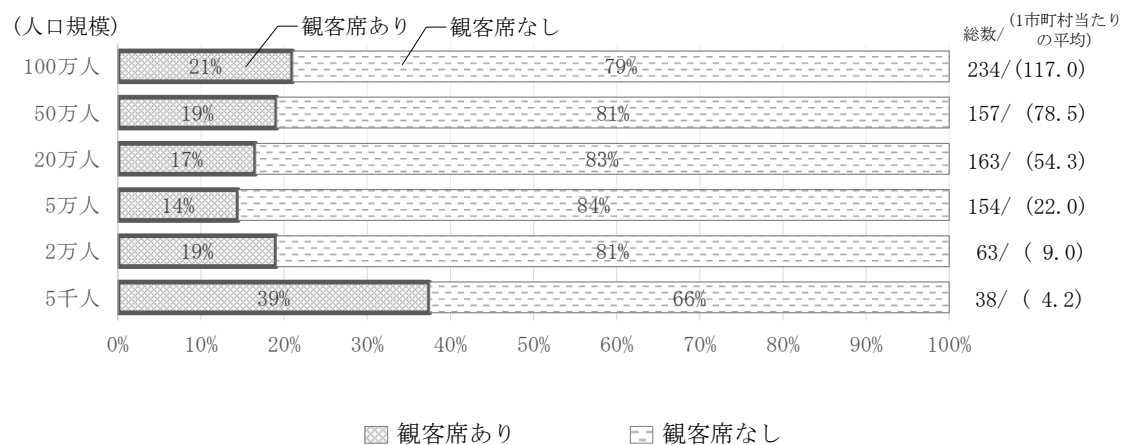
学校体育・スポーツ施設以外の施設における減少の大きな要因としては老朽化が挙げられる。学校体育・スポーツ施設以外の施設の設置年度を図 7 に示した。施設のおよそ半数が 1985 年までに整備されたもので築 30 年以上経過しており、これは人口規模に関わらず、全体を通して見られる。この時期は、前述の通り、労働者のストレスやコミュニティの衰退の対策としてコミュニティ・スポーツが推進された時期であり、高度経済成長に伴う地方自治体のインフラ充実化も相俟って、多くのスポーツ施設が整備されたのである。それから 30 年以上経過した現在では、施設の耐震や老朽化が問題となり、施設自体の存続についての議論がなされるようになった。その結果、一般的なスポーツ施設は、利用者が少ない施設、特定の団体が利用している施設、老朽化が進む施設などを中心に統合・譲渡・集約化や廃止が進められ（上森 2020）、減少している。老朽化に対しては、新しく整備すればよいのではとの意見もあるが、高度経済成長に伴う地方自治体のインフラ充実化の対象となったのは当然スポーツ施設だけでなく、他の公共施設や橋、道路なども含まれている。緊急性、必要性の観点から考えると国による整備基準が示されていないスポーツ施設の優先順位は低くなるのである。しかし、単純に減少しているわけではなく、スポーツ施設の新設の動向も見ら

れる。現在スタジアム・アリーナ整備が進められている施設は78箇所であり、その形態の半数以上が新設である¹³。例えば、2024年開催予定の滋賀県国民スポーツ大会では、開会式の会場となる総合陸上競技場や飛び込みプールを併設したプールの整備が進められている。さらに、整備といっても多様な形態があり、現在設置されている土地に建て直す建替だけでなく現在の施設を一部工事する改修もある。つまり、施設数全体としては減少しているが質的に変化している可能性もあるのである。

以上のスポーツ施設の設置数や推移に関する分析からは、一般的なスポーツ施設は全体としては減少しているものの、スポーツ施設については人口規模の大きい自治体のみではあるが、構想自体は進められている状況が見られた¹⁴。したがって、地方自治体においてはスポーツ施設に対する是非の意思決定は悩ましく岐路に立たされているといえる。つまり、スポーツ施設整備をめぐるのは、国による縦割りでの政策形成・展開と地方自治体における複数の政策領域にまたがる政策形成・実施とには大きな齟齬があるのである。複数の政策領域の中で特に、立地やインフラはスポーツ施設整備にとって重要な要素となり、都市整備政策との関連性なくしては整備計画の策定は不可能である。そこで次章では、都市整備政策とスポーツ施設の関連性について検討する。

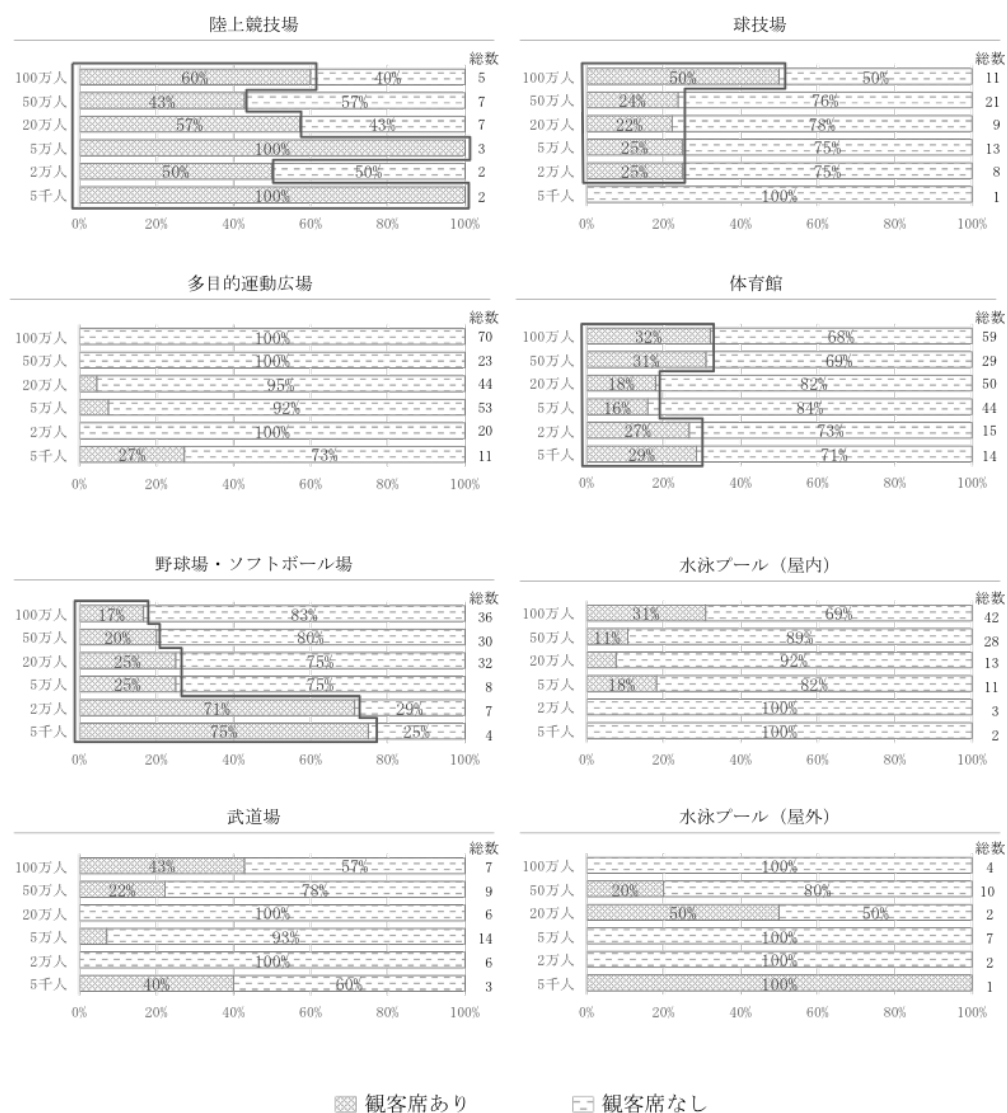
¹³ 詳細は、第3章第2節第1項を参照

¹⁴ スポーツ施設に対する統一した全数調査はこれまで行われていないため、正確な分析とはいえないが、傾向については示されていると判断した。



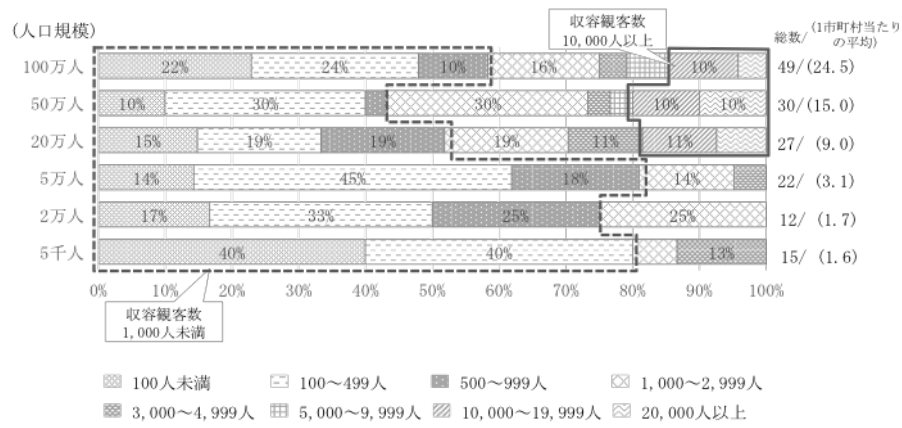
出典：アービムコンサルティング (URL 19)

図2 スポーツ施設における観客席の設置割合 (学校体育・スポーツ施設以外)



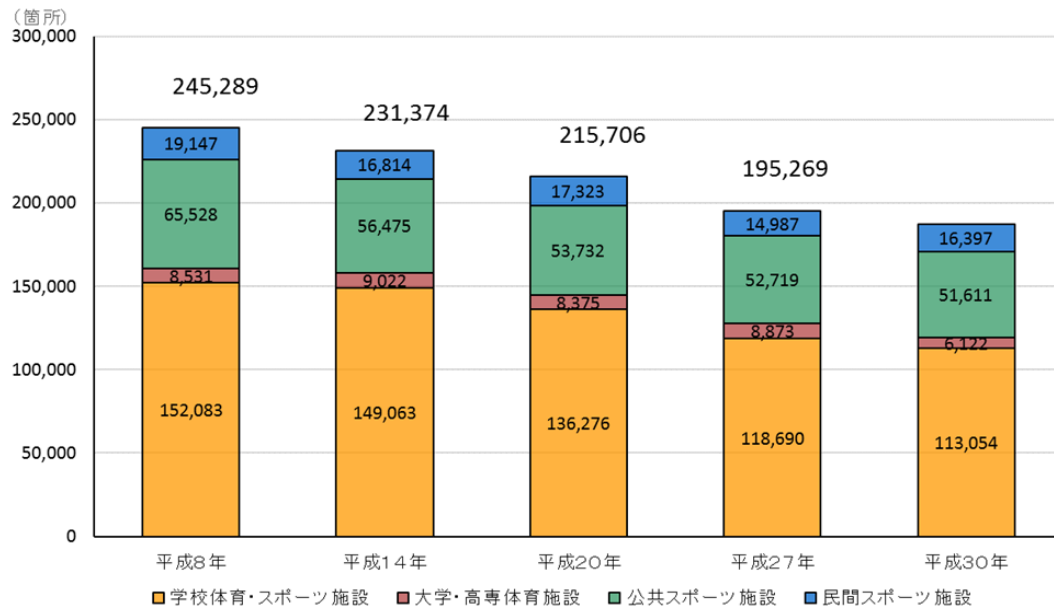
出典：アービムコンサルティング (URL 19)

図3 スポーツ施設における観客席の施設別設置割合 (学校体育・スポーツ施設以外)



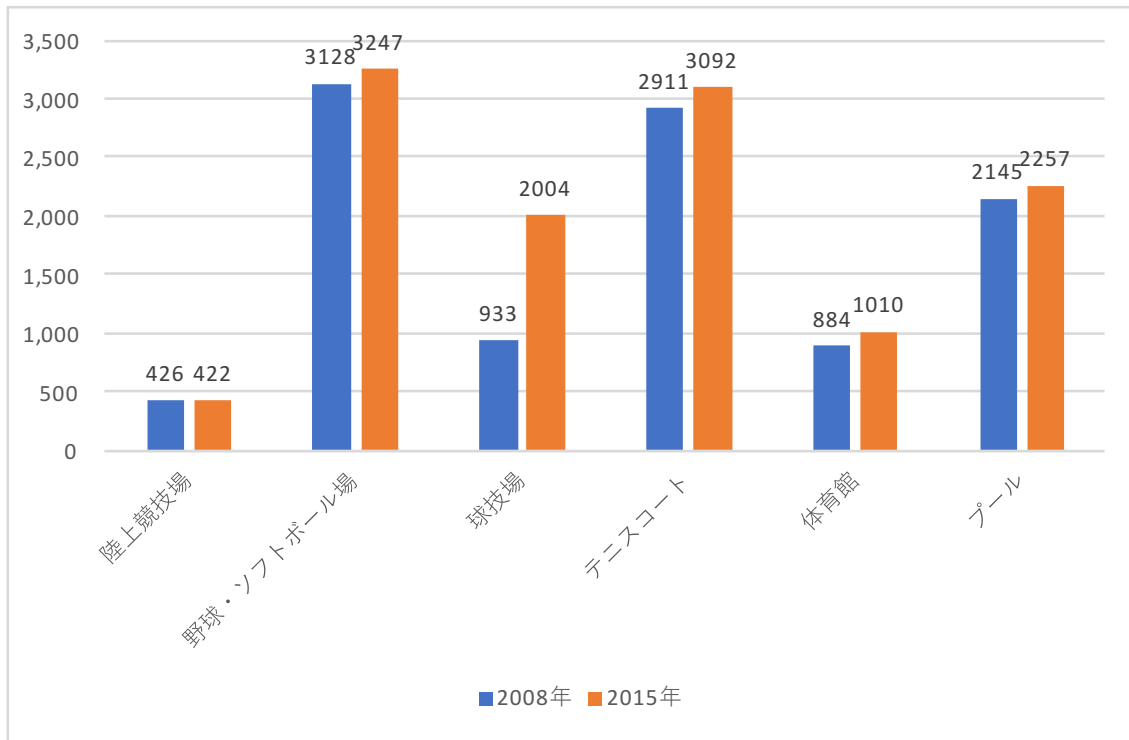
出典：アービムコンサルティング（URL 19）

図4 スポーツ施設の収容観客数別の設置割合（学校体育・スポーツ施設以外）



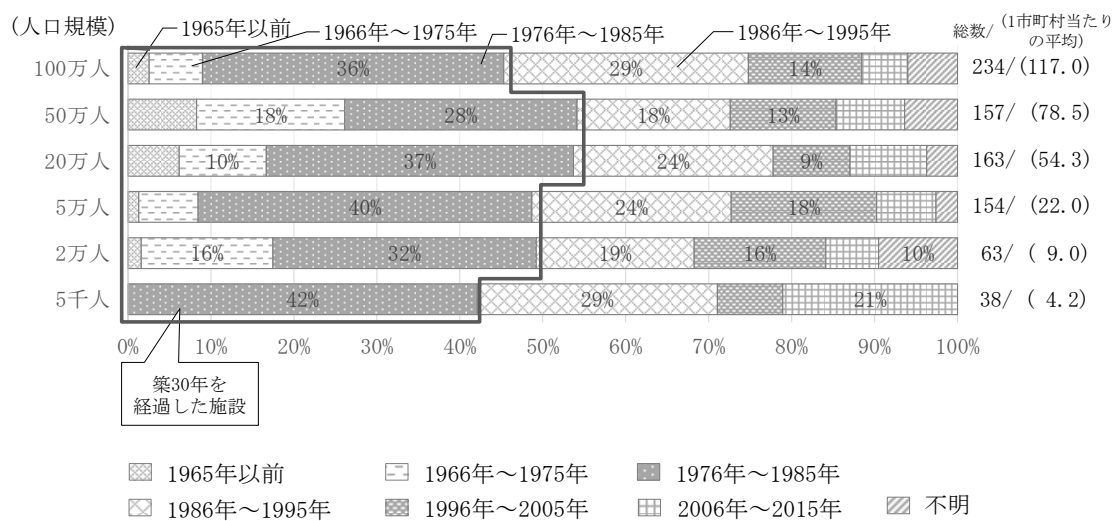
出典：スポーツ庁（URL 20）

図5 文部科学省所管のスポーツ施設設置数の推移



出典：国土交通省（URL21, 22）より筆者作成

図6 都市公園内運動施設の推移



出典：アービムコンサルティング（URL 19）

図7 スポーツ施設の設置年度（学校体育・スポーツ施設以外）

第2章 スポーツ施設と都市計画との関連性をめぐる動向

第1節 都市整備とスポーツ施設

第1項 都市におけるインフラの必要性

都市は、単なる生活の場というだけでなく、経済、文化などの交流や集積の場でもあり、そのための施設や設備が整備されてきた。Toynbee (1934=1975) は「都市とは、その住民が都市の境界の内部で、生きてゆくために必要な食料の全部を生産することのできない人間居住地域である。原始都市と現代のメガロポリスとは飼い猫と虎ほど違ってみえるが、虎も猫もともにネコ科の動物であるように、原始都市もメガロポリスも、ともに都市である」と言及し、人間が住む場としての都市を強調する。それだけでは、自然の環境においてある境界の内部で集団生活を行う場も都市となるが、都市はそれを人間自らの手で作りあげたという点で異なる。人間は、城壁などの境界を設け、その中で自分達の生活がより安定するような居住空間をつくりあげてきたのである (田村 1977)。

加えて重要となるのが、人が集まる場としての機能である。人が集まることは、人々の単なる共同生活だけに留まらず、様々な相互作用を可能とする。Mumford (1938=1974) は「都市とは、歴史をみると分かるように、コミュニティの権力と文化の最大の集中点である。それは生活のもろもろの発散光線が、社会的な影響と重要性の両者の利点をもって、焦点に集まる場所なのである。都市は総合化された社会的関係の形式と象徴でもあり、いわば寺院、市、裁判所、学問のアカデミーの置かれる座」とする。このように、エリアという捉え方だけでなく文化的側面も含めて都市を捉えることは重要といえる。つまり、宗教、祝祭、ビジネス、音楽、スポーツなどによって人が集まり、相互作用が繰り返されるのである。

この相互作用と建物の建築などによって、都市は日々変化している。都市に対するイメージとして空間的なものが真っ先に現れるが、一方においては、「ダイナミックな動態的側面」(日笠・日端 1977 : 73) を持っており、まるで1つの生物であるかのように捉えている論者もいる (Jacobs 1961=2010 ; 田村 1977)。例えば、1つの道路や橋の建設によって、人や車の流れが変化し、都市全体の交通量は影響を受ける。また、1つの集合住宅の建築によって、その地区の人口が増加し、それが商業や教育に影響を与える。ただ、こうした変化が無秩序になった場合、都市は大きな問題を抱えるのである。歴史的には、特に、産業革命による工業の大きな発展が都市に大きな影響を与えたとされる (Ashworth 1953=1987)。こうした問題をここではイギリスを事例に分析した Ashworth (1953=1987) に依拠し、以下検討する。19世紀のロンドンでは、多くの労働者が流入し、混沌とした状態で都市が成長し

た。建物自体が安く、また下水もなく掃除もされず川は汚物で詰まっていた。地域区の環境の悪化は、所得の高い人、事務員、倉庫主といった人々の郊外への移動を促したが、工場などの労働者の雇用は臨時的なものが多く、低所得者は仕事にありつける地域に住んでいなければならなかった。一方で、都市の発展に伴って土地の価格と家賃が上昇して住居スペースが狭くなり過密状態が深刻さを増した。この時代に都市の建築の主体となったのは民間建設業者であったため、労働者階級の地区は純粹の営利事業として建築され、最低限の生活の質の確保すら考慮されることはなかった。こうして、衛生的な悪化が伝染病の蔓延を引き起こしたという。こうした都市が抱える問題は、現代ではさらに複雑化している。さらなる人口の流入と集中、エネルギー消費量の増大、自動車の出現により、城壁がなくなった都市は拡大をし続けている。それに伴い、土地問題、住宅問題、交通問題、環境破壊、水源問題、廃棄物処理問題などの問題が複雑かつ複合的に発生している（田村 1977）のである。

このような都市における問題の発生と並行して発展してきたのが都市計画である。都市が抱える問題の解決として、上下水道の整備、建築の規制、公共施設などの計画的な整備がイギリスで始められた。イギリスでは、1875 年に公衆衛生法の規定に基づいた開発に対する規制が行われるようになった。規制自体には多くの欠陥があったが、ロンドンの多くの部分はこの制度のもとで建設され、その一部分は現在まで存在している。こうした公的規制は構造上の堅牢さ、換気、交通妨害、日照、通風障害の回避などの最低水準を保障した。施設について、最初に供給されたのは店舗と居酒屋であったが、人々によりコミュニティ形成がなされるようになると、様々な公共建築物やクラブが創設された。この時期に、労働者階級の家の近くにこそ戸外の遊び場が衛生上必要であるとして、レクリエーションの場とオープンスペースの必要性が指摘されるようになった。市街地改良の問題は単なる建て替えやスラム解消の枠からはみ出すことになり、住宅改良と公共オープンスペース保全・拡大との相互連関がはっきりと形に表れ始めた。そして、都市を構成するそれぞれの要素に、ある程度の統一感を持たせ、都市の独自性を生み出し、住民が都市に魅力を感じ始めるようになった。19 世紀後半では街路交通の混雑問題が次第に認識され、その対応のために幹線道路や街路改良における総合計画の作成や交通施設における整備計画の作成に関する意見が出されるようになった。相互調整という言葉が都市交通の議論に用いられ始めたのはこの時期からである（Ashworth 1953=1987）。このロンドンの改善を契機に都市計画が発展していくのである。

このように、都市が抱える問題に対して、インフラ¹⁵の計画的な整備による解決がなされていき、それによって人々の生活は変化するのである。ただ、これだけではなく、社会の持続可能性を高める装置との捉え方もなされるべきである。インフラを「社会的共通資本」と捉え、「ゆたかな経済生活を営み、すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にする」(宇沢 2015 : 45) と認識することであり、そのためには、インフラによって発生する効果を目的として設定し、その達成を目指した整備が求められるのである。

しかし、ある目的に対してインフラ整備がなされれば、自動的に効果の創出が可能となるわけではない。その整備内容によって効果は大きく変わるのである。むしろ逆効果になる可能性もある。このことを最も適切に指摘した 1 人が Jacobs (1961=2010) である。Jacobs は、それまでの都市計画を都市や建築の芸術性や秩序性または自動車に主眼が置かれ、そこに住む住民の視点がないと批判し、観察に基づいた新たな都市のあり方を示した。そして、インフラとその効果の違いを示したものとして都市公園を挙げる。都市公園は、周囲の自発的な開発や再生を促し不動産価値拡大の要因となっているものもあれば、ホームレスや失業者といった人々しか集まらず何の効果も影響も与えていないものや、変質者が集まり人々が寄りつかずに犯罪の温床となっているものも見られるという。それらに対して、Jacobs は、有効な作用のためには、周囲の施設や環境との組み合わせの重要性を指摘している。

このように、インフラ整備には、その都市全体を俯瞰した上での都市に適した形の整備が必要といえる。スポーツ施設は、これまで都市に対して、良悪両方の影響を及ぼしてきた。その影響は、1 つの公共施設整備という枠組みに留まらず、周囲の環境はもちろんのこと、文化的にも経済的にも大きなものであり、特に欧米においてはスポーツ施設は都市計画の一部となっており、重要な建築物となっているのである。

第 2 項 欧米におけるスポーツ施設と都市との関係性

現在、ヨーロッパやアメリカでは多くのスポーツ施設が整備され続けている。例えばアメリカでは、1989 年から 1997 年の期間に 113 箇所ものスポーツ施設が整備されている (Crompton 2001)。また、1997 年当時アメリカのプロスポーツの 39 のチームが新しいスポ

¹⁵ インフラとはインフラストラクチャの略であり産業や生活の基盤として整備される施設を指す。

ーツ施設を探しているか、整備するか、移動する予定かのいずれかの状態であるとの報告 (Noll and Zimbalist 1997) もある。

スポーツ施設の原型は、古代のギリシャやローマの時代にすでに見られる。代表的な施設としてローマのコロッセオがあるが、そこでは、競車、剣闘士の競技、野獣狩り、裸体運動が主として行われていた。こうした競技実施のためにローマ帝国内の主要都市には円形競技場が建設されていった。80年に完成したコロッセオは80の入り口からおよそ5万人を収容することができたとされる (高橋 1984)。こうした娯楽は「パンとサーカス」¹⁶という言葉で揶揄されている通り、戦争負担に対する批判をかわすための政治的手段ではあったが、スポーツ施設は都市において重要な役割を担っていたのである。ただ、そこからスポーツ施設はほとんど発展しなかった。現在のようなスポーツ施設が整備されるようになったのは、スポーツの制度化が進んだ19世紀後半から20世紀初頭である。サッカー専用スタジアム建設の始まりとなるイギリスでは、1880年前後からサッカーの試合において入場料の徴収が始まり、冬の厳しい自然から身を守る対策が取られるようになった。その結果、人々は試合の観戦のために眺めのよい場所の確保が可能となった。観客席の設置により、観戦者数が急激に増加し、1万人を超えるようになったのである。そして、建築技術の発展により2階建てスタンドの建設が可能になると、スポーツ施設整備はサッカークラブにとって多くの収入を得るための投資対象と捉えられるようになった (Bale 1993=1997)。

このように、スポーツ施設の原型は紀元前に見られるものの、現代のようなスポーツ施設はこの150年ぐらいの間に発展を遂げてきた。そして、多くの人を集めることができるスポーツ施設は都市に対して大きな役割を担うようになった。その役割の1つが都市の再イメージ化である。2000年前後のアメリカの都市では、レジャーや旅行による文化的な再イメージ化によって都市のアイデンティティを新たなものにしようという考えがなされるようになった。スポーツは芸術や音楽などと同じ文化として捉えられ、様々なイベントや公共空間、コンベンションセンターなどと同じように、スポーツ施設は新たな方向性へ都市を発展させる手段の1つとして位置付けられた。その背景としては、これまで以上の可処分所得が増加したことにより、都市は文化的サービスをより洗練させた形での提供が可能となったことが挙げられる (Spirou 2011)。スポーツ施設は他の文化施設と同様に住民の生活に必

¹⁶ パンとサーカスとは、2世紀前半の古代ローマ時代に活躍した詩人ユウェナリスが詩編の中で使った有名な言葉で、住民にパンを与え、サーカス (娯楽) に熱中させれば、政治的関心は低くなり、統治しやすくなると考えた当時の皇帝たちを揶揄するために使われた (URL 23)。

要なインフラであったといえる。スポーツ施設の充実は、都市においてスポーツを楽しむ人が多くし、都市としての成熟度の高まりにつながる。それによって、都市への信頼性も高まり、人が集まるようになるとされている。こうした機能が再開発とそれによる経済活性化の手段としての役割を担うようになる。それまでもスポーツ施設は投資対象となっていたが、それだけではなく、都市におけるスラム街やホームレスの居住地域の再開発としてスポーツ施設整備が行われるようになった。近年では、スポーツ施設の立地決定の要因になっているとの指摘（Spirou 2011）もなされている。

こうした捉え方がなされる要因には、スポーツチーム¹⁷との結びつきがある。欧米の人たちにとって地域のスポーツチームは、自らのアイデンティティやシンボルを表すものである。特にヨーロッパのサッカーチームではこの傾向が強い。それらは教会による設立や労働団体を母体とした設立を起源とするため、母体団体同士が対立関係であった場合、そのチーム同士の試合は単なるスポーツの試合以上の意味を持つのである。当然ながら、スポーツチームの試合にはスポーツ施設が必要となり、毎年自分達の都市で実施されるためには固定の施設が求められるのである。

また、「みる」場の整備は、住民間のつながりを生む。多くの人が様々な地から流入してくる都市にとって、スポーツ施設は住民間をつなぐ重要な要素なのである。スポーツは「symbolic glue（象徴的な接着剤）」（Lipsky 1979）や「magic elixir（魔法の万能薬）」（Lipsky 1981）と表現されている通り、コミュニティにおいて組織に所属していない人や実際にイベントに行かない人に対しても心理的効果を及ぼす（多様なアクターとの相互作用は、2001）。これについて多様なアクターとの相互作用は、Mumford（1938=1974:276）は「力・技・胆力の誇示はすべて根本的な動物的欲求を、その凝りかたまった麻痺状態からめざめさせるために必要なのである。つまり彼らをそうすることによって、少なくとも最低の社交形式、すなわちこの無組織のメトロポリタンの機構における基本的結びつき、つまり群居性をおしすすめるのである」とする。中には、宗教や民族の象徴とされているものもある。スペインのバスク地方に、サンマメススタジアム¹⁸というスポーツ施設がある。このスタジアムは、プロサッカーチームアスレチックビルバオのホームスタジアムであるが、通称カテドラル（大聖堂）と呼ばれ、象徴化されている。（渡部 2004）。

以上より、アメリカやヨーロッパにおいてスポーツ施設は、スポーツチームによる使用を

¹⁷ スポーツチームと記載しているが、クラブも含まれる。

¹⁸ 現在のサンマメススタジアムは 2013 年に改修されたものである。

基として、都市における目的達成のための手段として捉えられ、必要なインフラの1つとして位置付けられているのである。

第3項 わが国におけるスポーツ施設と都市との関係性

わが国におけるスポーツ施設と都市との関係性について欧米とは異なる。わが国の大きな特徴は、スポーツイベントの開催のためにスポーツ施設整備がなされてきた点である。欧米ではスポーツチームの使用が基本であり、それが整備目的の基礎となっているが、わが国では主にスポーツイベントを契機として、開催に必要な施設としての整備がなされてきた。特に大きな印象を残しているのが1964年開催の東京オリンピックである。戦後復興のアピールの起爆剤としての位置付けがなされインフラの整備が進められたこの大会は、国民にスポーツイベントの効果を印象付ける契機となった。都市整備との関連性では、軍用地の活用、国立競技場の整備、駒沢オリンピック公園の整備、首都高速などの道路インフラの整備、東海道新幹線などの鉄軌道インフラの整備、都市公園の規制緩和によるホテル建設、国有地の提供による公園整備がある（越澤 2014）。つまり、1964年東京オリンピックは、これまで日本、特に東京が抱えていた都市整備に関する問題の解決の契機となったのである。

他方、東京以外の地域においては、国民体育大会開催におけるインフラ整備が大きな影響を与えた。国民体育大会¹⁹は都道府県の持ち回りで行われているが、特に1巡目はこの要素が強かった。国民体育大会開催にあつては、スポーツ施設整備はもちろんのこと、それに関するインフラとして道路や高速道路、河川敷公園、都市公園、下水道、立体交差事業などが整備されてきた（権 2006）。国民体育大会も1964年東京オリンピック同様に都市整備のきっかけとして活用されてきたといえる。

このように、わが国ではスポーツイベントの開催によって都市整備が進められてきた。しかし実際は、スポーツ施設整備の視点で捉えられ、スポーツ施設を主とする都市公園整備とそこへのインフラ整備が行われてきた。1964年東京オリンピック会場である駒沢オリンピック公園や代々木公園はスポーツ施設が主となった都市公園であり、国民体育大会の開会式会場である陸上競技場も都市公園内での設置が多い。例えば、駒沢オリンピック公園はそれまで東京都による暫定的な整備であったが、1964年東京オリンピック招致決定をうけ、公園全体が造り変えられた。このように、都市公園内へのスポーツ施設整備をきっかけとし

¹⁹ 現在は、国民スポーツ大会に名称が変更されているが、開催時点の名称を使用する。

て公園全体の整備が行われたのである（越澤 2014）。スポーツ施設整備へのインフラ整備については、スポーツイベント会場であるスポーツ施設への選手、スタッフ及び観戦者のアクセス整備が行われた。国民体育大会においてはいわゆる「国体道路」と表現されるように都市において大きな影響を及ぼしていたのである。

このような関連性の中で、大きな方向転換がなされたのが、現在スポーツ庁と経済産業省によって推進されているスタジアム・アリーナ改革である。そこでスポーツ施設は、まちづくりの中核施設として位置付けられており、プロスポーツチームの使用が想定されている。

「スタジアム・アリーナ改革ガイドブック〈第2版〉」（URL 24）では、特に重点的に考慮すべき項目として「まちづくりの中核となるスタジアム・アリーナ」が挙げられており、「スタジアム・アリーナを核とするエリアが地域においていかなる機能を有するのか、総合計画や都市計画、地域防災計画などの上位計画との整合を図りつつ、検討が行われることが望ましい」とされている。しかしながら、都市計画や再開発といった都市整備に関する主な記述はこれのみであり、その関連性についての言及は不十分といえる。ただ、この政策形成に大きな影響²⁰を与えた政策投資銀行の「スマート・ベニュー®」（URL 25）においては、「街づくり・都市の再開発とスポーツ施設」が項目化されており、都市計画や再開発といった都市整備に関する要素は含んでいるといえる。

以上からは、わが国においても、スポーツ施設整備による都市の開発・再開発が行われており、欧米の状況と同じに見える。しかし、都市整備の視点からみると、その位置付けは不十分である。スポーツ施設整備による都市の開発・再開発といっても、一概にも同様とはいえず、「Sports-led regeneration」、「Sports regeneration」、「Sports and regeneration」に分類される（Davies 2011）。「Sports-led regeneration」とは、スポーツイベントやスポーツ施設が、都市再開発における触媒またはキープレイヤーとして捉えられ、それ自体の計画として行われるものである。主な例として、ロンドンオリンピックパーク整備による東ロンドン地区再開発が挙げられる。「Sports regeneration」とは、スポーツイベントやスポーツ施設が、再開発に関する主要な政策や計画の初期の段階に統合されるものである。主な例としては、岩手県紫波町のオガール紫波、コモンウェルス大会開催によるマンチェスター東部の再開発が挙げられる。「Sports and regeneration」とは、スポーツ施設が再開発に関する主要な政策や計画に統合されないか、統合されても後の段階であるものを指す。これには地

²⁰ スタジアム・アリーナ改革ガイドブックにおいて、「スマート・ベニュー®」との関連性が項目化されており、その要素導入の検討を行うことが望ましいとされている。

域の小規模なスポーツイベントや施設があてはまり、日本における小規模なスポーツ施設も含まれる。主な例としては、スポーツイングランドの「Sport Action Zones」がある。Sport Action Zones とは、スポーツイングランドが、社会的経済的に疎外された地域におけるスポーツへの公平な参加のために、スポーツ施設を整備した政策である。

これらの分類では、スポーツ施設整備の位置付けが異なる。「Sports-led regeneration」では、スポーツ施設整備が主目的として位置付けられ、その付帯設備として都市が開発・再開される場合と都市の開発・再開の中心にスポーツ施設整備が位置付けられる場合がある。前者はスポーツ施設整備の目的化、後者はスポーツ施設整備の手段化であり、この両者の違いが政策や計画における優先順位に大きな影響を及ぼし、前者ではスポーツ施設整備ありきで政策過程が進む可能性が高いのである。「Sports regeneration」では都市の開発・再開の手段としての位置付け、「Sports and regeneration」ではスポーツ活動の効果を目的とした手段としての位置付けがなされている。

このように、スポーツ施設整備による都市の開発・再開は、整備に関する政策や計画との関連性や位置付けによって大きな差異があるのである。わが国のスポーツ施設整備にあてはめると、「Sports-led regeneration」におけるスポーツ施設整備を主目的として位置付けられたケースが多いといえる。1964 年東京オリンピックや国民体育大会は、まさにこれに該当する。スポーツイベント開催に伴いスポーツ施設整備が目的化し、それに付随する形で都市の開発・再開をセットにした政策形成がなされ、それ自体の是非についての検討がなされていないのである。スタジアム・アリーナ改革についても、スポーツ施設整備ありきで考えられている。スポーツ施設による利益創出のために複合化による開発・再開が位置付けられており、様々な施設が複合化しているまたは複合化されようとしている場所へのスポーツ施設整備の是非については言及されていない。したがって、スタジアム・アリーナ改革も「Sports-led regeneration」におけるスポーツ施設整備が主目的として位置付けられ、その付帯設備として都市が開発・再開されるケースといえる。このことについて、「スポーツ・メガイイベントが巨大開発を正当化し、多くの問題を括弧にいれて『思考停止』させるイデオロギー的力を持ちうることはよく知られている」（町村 2007:16）と指摘されているように、スポーツイベント開催が決まっている中での整備やスポーツ施設ありきでの整備が前提となり、都市の開発・再開が正当化されるのである。このことは、政策形成においても影響し、証拠に基づいた政策形成と定義される Evidence Based Policy Making (EBPM) がなされないとの指摘（Davies 2011）もされている。

以上の議論を踏まえると、わが国におけるスポーツ施設整備については、それ自体が目的化し、都市の目的達成の手段としての位置付けは不十分と考えられる。そこで次節では、都市整備政策におけるスポーツ施設の具体的な位置付けについて分析する。

第2節 都市整備政策と都市計画マスタープラン

第1項 都市整備政策と都市計画

都市整備政策における都市とは、一般的に、「多数の人口が比較的狭い区域に集中し、その地方の政治・経済・文化の中心となっている地域」（大辞泉）とされており、人口集中地域と地方の中心的地域がキーワードとなる。行政の視点からは、前者は人口集中地区（D.I.D）、後者は都市圏が当てはまる。人口集中地区（D.I.D）とは、人口密度などの指標から人口集中地域を区分するもので、都市のスプロール化の指標や市街化区域の設定に利用されている。その要件は、国勢調査区を基礎単位地区として用い、市区町村の境域内で人口密度の高い調査区（人口密度 40 人/ha 以上）が隣接して、人口 5,000 人以上の集団を構成する地域となる。都市圏とは、社会・経済活動の及ぶ範囲を設定したものであり、「広域的な都市地域を規定するため行政区域を越えて設定された統計上の地域区分」（URL 26）と定められ、「大都市圏」と「都市圏」という区分が設定されている。現在、「大都市圏」は関東大都市圏など 8 つ、「都市圏」は浜松都市圏など 6 つ設定されている。これらの範囲の設定については、都道府県や市町村単位で行われている。本論文ではスポーツ施設を対象としており、人口集中地区（D.I.D）を基本として捉えることとする。その理由として、施設やインフラは人々の生活に直結するものであり、日常的な生活はある一定の狭い範囲内で行われるからである²¹。次に、整備とは、一般的に「すぐ役立つように準備したり整えたりすること」（大辞泉）であり、これに依拠すると、都市整備とは人口集中地区（D.I.D）を人々の生活に役立つように準備し整えることとなる。

このように都市整備を捉えるならば、都市は、前述の通り動態的な側面を有しているため、常に人々の生活への効果や影響を確認し、問題があれば整えられなければならない。都市をコントロールせずに放っておくとどこまでも成長し、変質し、環境破壊や交通渋滞といった問題を抱えてしまう。このために、都市整備における計画が必要となり、その特徴として 3 点挙げられる。1 点目は、制限も含まれる点である。整備や計画というと何かをつくる

²¹ もちろん、都市圏であっても高速道路や新幹線、リニア中央新幹線などの整備は重要である。

イメージが真っ先に浮かぶが、つくらない、つくらせないという点も必要となる。例えば、自然環境保護のためには、そこに建築物をつくらせないことが必要となる。2点目は、都市という全体を踏まえる点である。道路や建築物が個々に計画されたとしてもそれらの関連性を含めて整備がなされなければ交通渋滞や人が集まらない場となる可能性が高い。3点目は、人間の生活や社会をつくる点である。都市整備の目的は住民の快適な生活やコミュニティ形成にあり、都市整備によってそれが妨げられては意味がない。例えば、高いビルが隣の住居の日照を妨げる場合がこれにあてはまる（田村 1977）。

こうした点を踏まえると、経済的効果と非経済的効果のバランスコントロールが重要といえる。都市の拡大や建物の高層化によって経済的効果はより大きくなるが、コミュニティ形成や自然環境といった非経済的効果とのバランスを取らなければ、都市整備の矛盾が発生してしまう。そのために、わが国では多くの関連法令が施行されている。これら法令の分類と関係性を図8に示した。この中で、地方自治体にとって最も重要となるのが、都市計画法である。これは都市計画に関する事項を規定したもので、その目的は「都市計画の内容及びその決定手続、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定めることにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とする」（都市計画法第1条）と規定され、都市整備の基本的法令となる。この法令とそれによる政策は、国土交通省都市局が所管する。

都市計画法は、都市計画の決定や実施の主体、都市域の将来像と管理、都市計画の具体的内容、都市計画の財源の4つによって構成されている。都市計画の具体的内容については、さらに土地利用、都市施設整備、市街地開発に大別される。土地利用とは、土地の利用方法である。例えば、住宅と工場や商業地が隣接していると大気、騒音などによって住環境の悪化が懸念される。この回避のために、開発の是非、建築物の用途、規模、形態に関する規則や基準が決定され、土地の利用が制限される。都市施設整備とは、都市での生活に必要な施設の整備である。現代で言うと道路、上下水道、学校、図書館、公園などが該当する。自治体の人口や財政状況などを踏まえて、その都市に必要な施設の種類と質、位置が決められる。加えて、施設整備を容易にするために開発・建築の制限が設けられる。市街地開発とは、都市全体ではなく、あるまとまった地域で、水準での高い市街地を形成することある。通常の施設整備に含まれない区画街路、多様な施設、空間デザインなどの詳細な事項の計画、実施がなされる（大西 2011）。これらの内容は、施設の建築・制限を主とし制限が規定されているといえる。加えて、建築、土地、都市施設、市街地開発、促進区域などに関する個別法

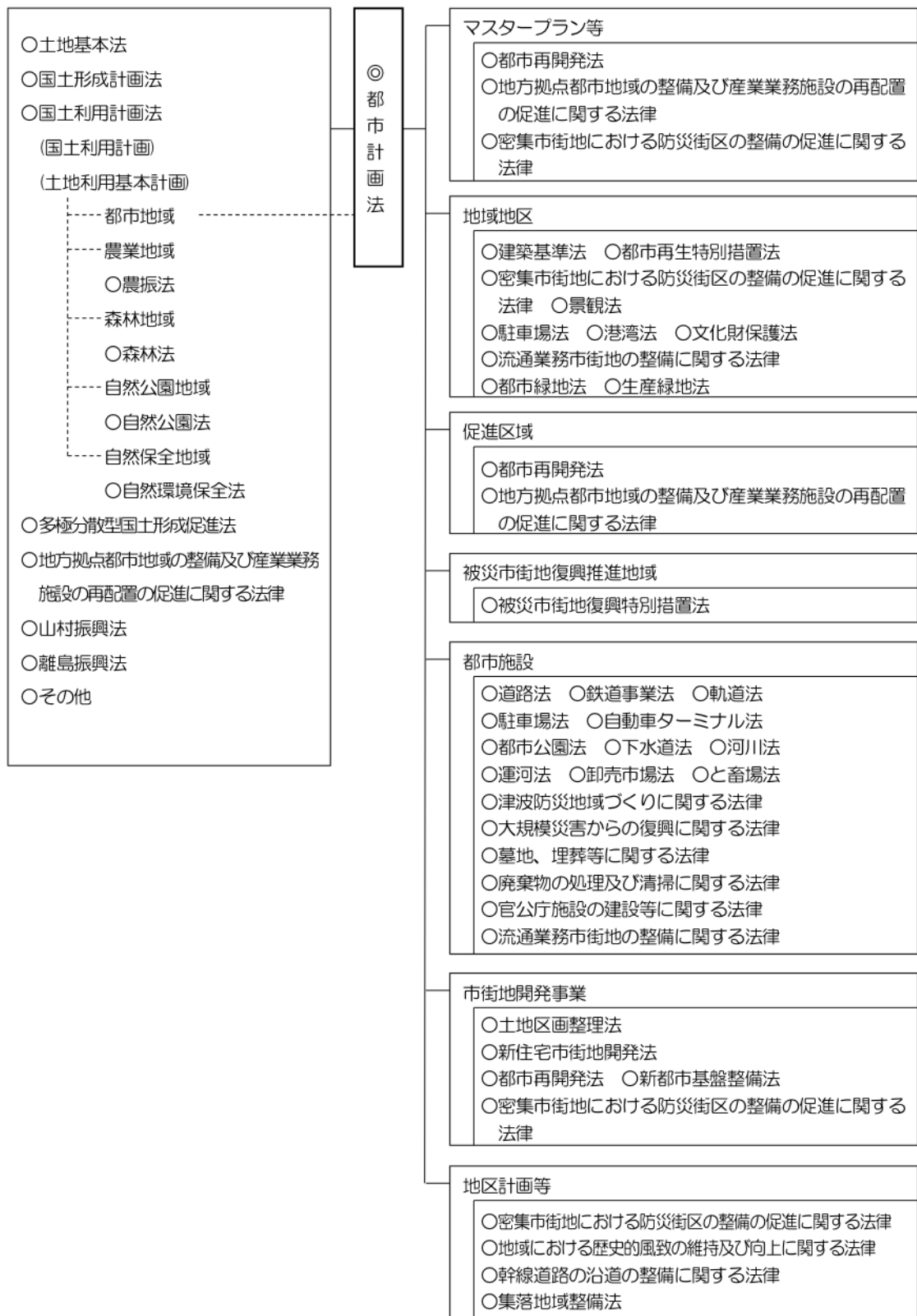
令が制定されている。例えば、建築基準法は、「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準」（建築基準法第1条）を定めたものであり、全ての建築物がこの規制の対象となる。都市公園法とは、「都市公園の設置及び管理に関する基準等」（都市公園法第1条）を定めたものであり、都市公園内に整備される施設がこの規制の対象となる。

以上より、施設整備の際には、都市計画法及び建築基準法などの個別法令を遵守しなければならない。ただし、都市計画法は地方自治体の土地全てを対象としたものではなく、人口や土地利用を考慮した中心的な地域が対象となる。具体的には都市計画区域内が対象となり、「市又は人口、就業者数その他の事項が政令で定める要件に該当する町村の中心の市街地を含み、かつ、自然的及び社会的条件並びに人口、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び推移を勘案して、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」（都市計画法第5条）と規定されており、都道府県により設定される。一方、土地全てを対象とするのは、国土利用計画や国土形成計画とそれにより地方自治体において任意の策定とされている土地利用基本計画である。国土形成計画とは、全国総合開発計画に代わる新しい国土づくりの計画を指す。現在の計画は2015年に策定されたもので、その方針はコンパクトシティの形成が主となっている。国土利用計画とは、国土の利用に関する行政上の指針となる総合的かつ長期的な計画を指す。この計画を基に地方自治体では土地利用基本計画が策定され、国土が都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域に分類される。都市計画法では、このうちの都市地域が対象となり、これらの計画に即することと規定されている（都市計画法第13条）（野澤 2011）。

したがって、都市計画法と関連の個別法は、都市地域における施設の建築・制限を規定したものであるといえる。しかしながら、都市計画法と個別の関連法令は包括的位置付けとなっていない場合もある。例えば、都市において住宅の建設は重要となるが、それに関しては住生活基本法で規定されている。つまり、わが国においては、都市の計画と都市計画では意味が異なるのである。この要因として、道路、上下水、学校、病院などの施設づくりが中心であったことが挙げられる。この指摘は、これまで多くの論者によってなされており、都市計画法がかえって都市計画を狭く局限化し、都市を総合的に捉えるよりも、都市計画法による手続きに則ったものが都市計画と認識されるようになり、意義が矮小化された（田村 1977）とするものである。この背景には、国の縦割り構造があり、これは省庁間だけでなく省庁内においても見られる。例えば、先程の住生活基本法とそれによる住生活基本計画は国土交通省住宅局住宅政策課が所管しており、都市整備政策の所管部局とは異なる。つまり、

都市整備の視点からも都市計画とその他の政策分野との連携は重要となるのである。

以上より、施設整備における土地利用や建築に関する事項には、都市計画法及び関連の個別法との遵守及び関連性が重要となる。ただし、都市計画法はあくまで制限や規制を主としたものであり、目指すべき将来の都市像を描き出し、その実現のための道筋を示しているわけではない。この道筋として策定されるのが都市計画マスタープランである。そこで、次項で都市計画マスタープランについて検討する。



出典：北海道（URL 27）

図8 都市整備における法令

第2項 都市計画マスタープランの概要と策定過程

都市整備の基本指針となるのが、都市計画マスタープランである。都市計画マスタープランとは「市町村は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想並びに都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即し、当該市町村の都市計画に関する基本的な方針を定めるもの」（都市計画法第18条の2）とされ、「市町村が定める都市計画は、基本方針に即したものでなければならない」（都市計画法第18条の2第4項）と規定されている。その具体的内容は「住民に理解しやすい形であらかじめ中長期的な視点に立った都市の将来像を明確にし、その実現に向けての大きな道筋」（URL 28）を示すものとされる。一般的には、都道府県が定めるものを都市計画区域マスタープラン、市町村が定めるものを市町村マスタープランと呼ぶ。都市計画マスタープランは、1992年の都市計画法改正により創設された。この契機は、前年である1991年に都市計画中央審議会の答申において都市計画におけるマスタープラン策定の重要性が着目されたことにある。その理由は、バブル経済の中で地価が高騰し続けている状況では、土地の有効利用・高度利用を促しつつ、一方で利用規制の強化が求められ、各々の自治体が地域の状況に応じた都市整備をなす必要性が高まったためとされる（小林 2017）。このように、都市計画マスタープランは、総合的な都市計画の推進のための指針といえる。

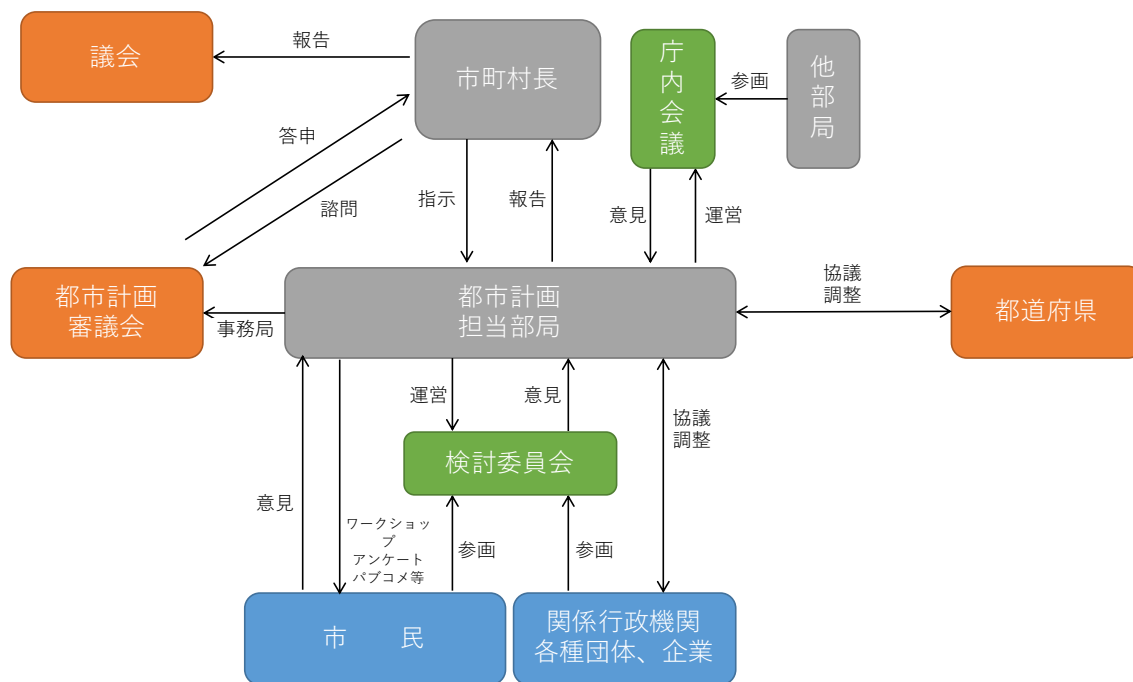
多くの都市計画マスタープランは、「当該市町村のまちづくりの理念や都市計画の目標」、「全体構想（目指すべき都市像とその実現のための主要課題、課題に対応した整備方針等）」、「地域別構想（あるべき市街地像等の地域像、実施されるべき施策）」から構成されている。全体構想の具体的内容は、「用途地域等の地域地区、都市施設、市街地開発事業に関する都市計画の前提となる都市構造・都市空間及びこれと密接な関連を有する交通体系の整備の考え方や土地利用、施設整備等の方針」、地域別構想の具体的内容は、「地域の特性に応じ誘導すべき建築物の用途・形態、地域の課題に応じ地域内に整備すべき諸施設、円滑な都市交通の確保、緑地空間のグリーンインフラとしての機能の評価と保全・創出、空地の確保、景観形成のため配慮すべき事項等の方針」とされている（URL 28）。

具体的な策定プロセスについては図9に示した。まず、市町村長が都市計画審議会に都市計画マスタープラン策定を諮問する。それと同時に都市計画所管部局に指示が出される。これらによって具体的な案の作成が開始され、具体的には次の3つが行われる。1つ目は庁内会議であり、都市計画所管部局以外の部局からの意見集約が行われる。2つ目は住民や関係団体・機関からの意見集約である。これについては検討委員会などの意見集約の場が設定さ

れる場合もある。これらの意見集約は都市計画法にて、「市町村は、基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催など住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」（都市計画法第 18 条の 2 第 2 項）と定められ、「公聴会・説明会の開催、広報誌やパンフレットの活用、アンケートの実施等を適宜行うことが望ましい。また、原案等について広く周知し、意見を聴取するためインターネット上に情報を掲載することや、ソーシャルメディアを活用するといった方法も考えられる」とされている（URL 28）。この規定を受け地方自治体では住民の意見反映が行われ、その方法は、アンケート調査、ワークショップ、地域別説明会、施策別説明会、公聴会、シンポジウム、告示・縦覧、パブリックコメントなどの方法が採用されている（小野ほか 2010）。3 つ目は、都道府県との調整である。市町村マスタープランは都道府県が策定する「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」に即することとされており、具体的内容については調整がなされる。検討がなされた案を基に都市計画審議会にて審議及び承認がされ、最後に市町村長に対して答申がなされるのである。

このように、地方自治体には住民の意見の反映が求められ、そのため多様なアクターからの意見集約が行われる。しかしながら、商業者、地権者、消費者、納税者などの立場によって利害が異なり、それらの意見やニーズが調整されないまま総花的な内容の記載となり、目指すべき将来の都市像とそのための実現手段とのつながりが見えにくくなっている状況も見られる。こうした中で、都市計画マスタープランの策定においては、目指すべき将来の都市像と実現手段との整合性とその実現手段の有効性が重要なポイントとなる。すなわち、整合性と有効性の担保が必要となり、目的と手段が対応しており合目的的であるという資料やデータ、経験的知見などの根拠を検討しなければならない。そして、商業者、地権者、消費者、納税者などの多様なアクターへの分かりやすい言葉による説明がなされなければならない。これらの実現のためには、主体間のコミュニケーションが重要と考えられる。これには都市整備の中核となる主体間だけでなく、広く住民・市民・企業を巻き込んでいく必要がある、このことによっていかにネットワークを広げていくかが課題と意識されることになる（小林 2017）。

以上、都市計画マスタープランは都市整備政策における指針であるため、都市整備政策における手段として施設整備が活用されるには、都市計画マスタープランへの位置付けの有無やその位置付け方が重要となる。そこで、次節では、都市整備政策におけるスポーツ施設整備の位置付けについて検討する。



出典：筆者作成

図9 都市計画マスタープランの策定

第3節 都市計画におけるスポーツ施設の位置付け

第1項 スポーツ施設の開発・建築規制と立地特性

都市整備政策におけるスポーツ施設整備に関する法令には、都市計画法、建築基準法、都市公園法がある。

都市計画法の基本理念は、「農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきこと」（都市計画法第2条）であり、そのために必要な施設として都市施設が定められている。具体的には、都市計画法第11条において都市施設が定められており、そこでは、社会体育施設は「学校、図書館、研究施設その他の教育文化施設」、都市公園内運動施設は「公園、緑地、広場、墓園その他の公共空地」に該当する。ただし、同13条において、都市施設の内「少なくとも道路、公園及び下水道を定めるもの」と義務付けられている。したがって、都市公園は都市計画に定めなければならないが、社会体育施設は地方自治体の状況に応じて定められているのである。しかも、社会体育施設は教育文化施設の1つとして明確に位置付けられているわけではなく、その判断は地方自治体に任されている。現在、スポーツ施設を教育文化施設として位置付けているのは仙台市のみである。つまり、社会体育施設は都市計画に定められていないのである。

スポーツ施設の種類や立地場所によって都市計画への位置付けが異なり、国土交通省と文部科学省の縦割り構造の影響がここにも見られる。このことが、スポーツ施設が計画的に整備されない要因と指摘できる。ここで計画的とは、スポーツの施設としてという意味と都市への効果としてという意味の2つがある。スポーツ施設整備は、本来ならばスポーツ施設全般の立地、規模、整備年数などを踏まえて整備がなされるべきである。計画性がなければ効率的な施設配置が難しくなるのである。スポーツ施設が有する効果の体现には、他の様々な政策との連携が必要であり、これには計画的な整備が求められる。しかしながら、都市公園内運動施設のみが計画的な整備対象となり、スポーツ施設は都市計画によってコントロールされていないのである。スポーツ施設と都市整備との関連性については、例えば、運動場や公園、遊戯場は都市レベルでの土地利用計画と地区レベルの地区詳細計画の両方に都市計画施設として位置付けられている（高橋・加藤・林 2003）ドイツのように充実させることが課題となる。

他方、スポーツ施設は建築物であるため、建築基準法の対象ともなる。スポーツ施設は、建築基準法上では「特殊建築物」に位置付けられており、防災、採光、換気などの基準に従わなければならない。この中で、観覧席の有無により、法規上の用途が分かれる。観覧席を有する場合は、「劇場、映画館、演芸場、観覧場、公会堂、集会場その他これらに類するもので政令で定めるもの」（建築基準法別表第1）の「観覧場」に該当する。観覧席を有しない場合は、「ボーリング場、スキー場、スケート場、水泳場又はスポーツの練習場」（建築基準法施行令第115条の3）に該当する。ただし、観覧席を有しない屋外施設（野球場、庭球場、陸上競技場等）は「第二種特定工作物」（都市計画法施行令第1条2項）に該当し、建築物とはみなされない。したがって、本論文が対象とするスポーツ施設は、観覧場に該当する。この規定については、スポーツ施設は既存の規定にあてはめられた印象を受ける。スポーツの価値、特殊性、外部性を踏まえれば、建築基準法別表第1の記載内容に列举されている建築物とは異なると考えられるが、現行の制度にあてはめるとしたらこの規定しかないというのが実際であろう。

都市計画法と建築基準法におけるスポーツ施設の位置付けの差異は、立地場所などスポーツ施設の開発・建築規制に影響を及ぼす。都市計画では区域を大きく都市計画区域と都市計画区域外に分けており、都市計画の範囲は前者となる。これはさらに市街化を図る市街化区域と市街化を抑制する市街化調整区域に分かれる。市街化区域においては、土地の利用を制限する用途地域が定められている。これによってスポーツ施設の立地場所が制限される

が、観覧席の有無によってそれが異なる。観覧席がある「観覧場」としてのスポーツ施設は、観覧席がない施設と比べて制限が厳しく、準住居地域（客席 200 m²未満）、近隣商業地域、商業地域、準工業地域にしか整備できず、住居地域、工業地域には立地できないのである。準住居地域は道路の沿道などにおいて、自動車関連施設などと、住居が調和した環境を保護するための地域を指す。近隣商業地域は近隣の住民が日用品の買物をする店舗などの業務の利便の増進を図る地域を指す。商業地域は銀行、映画館、飲食店、百貨店、事務所などの商業などの業務の利便の増進を図る地域を指す。準工業地域は主に軽工業の工場などの環境悪化の恐れのない工業の業務の利便を図る地域を指す。

このように、スポーツ施設の立地可能な場所はかなり制限されている。これらの用途地域の面積であるが、国土交通省の「平成 31 年都市計画現況調査」(URL 29)によると、日本全国の用途地域の面積は 1850049.5ha で、そのうちスポーツ施設が立地可能な用途地域の面積は 377681.6ha で全体のおよそ 20%程度である。商業地域においてスポーツ施設整備が可能であるなら、駅周辺での立地が可能になると考えられ、経済的には好都合であるといえる。しかし、実際には駅周辺の路線価は高く、広大な土地が空いていないのが現状であり、法律的に整備が可能であっても実際は整備ができない。一方、市街化調整区域においては、地区計画に定められた内容に適合する施設の場合のみ申請ができ、開発が許可される。ただし、都市公園内運動施設であれば、公益上必要な建築物（都市計画法第 29 条の 3）に該当し、許可は不要となる。これは、大規模施設全体への建築制限の影響が考えられる。大規模施設の建築制限は 2006 年の都市計画法改正において強化された。それまでは、大規模施設はほとんどの地域で立地可能であり、都市計画区域内の約 9 割で可能であったが、大規模施設は都市の構造やインフラに大きな影響を与えるため、その整備を制限し、地域の判断が反映され、適切な立地が可能となるよう都市計画手続を経ることとなったのである (URL 30)。市町村においては、立地可能な用途地域においても開発・建築の制限が可能となるよう強化している事例も見られる。これらの状況を踏まえると、スポーツ施設は地域の現状に適したものでなければ整備が難しいのである。

スポーツ施設の整備及び立地状況について分析した J リーグ全ホームスタジアムの立地特性の調査（志摩・宮吉 2018）では、54 あるスタジアムの内、都市公園内運動施設は 46（スタジアムの約 85%）であり、スタジアムのほとんどが都市公園内運動施設であった。立地状況について、全てのスタジアムは、都市計画区域に立地しており、この内、市街化区域内は 29 箇所、市街化調整区域内は 24 箇所、非線引き都市計画区域内は 1 箇所であった。

周辺地域について、市街化区域内にある場合と市街化区域内と市街化調整区域内が混在している場合は、住居系、商業系、工業系の用途地域であり、様々な立地状況が見られる。周辺地域が市街化調整区域内にある場合、郊外の立地となっていた。また、プロ野球専用球場の立地特性の調査（有馬・井上・中野 2014）では、これまでにプロ野球専用球場は 27 箇所整備されており、現存は 15 箇所であった。この中で公共施設は 7 箇所であり、主に埋立地、軍事基地・工場跡地、公共施設跡地に整備されていた。さらに、プロスポーツと都市公園の関連性の調査（山下ほか 2018）では、プロ野球使用スタジアム 27 箇所のうち 14 箇所、J1 リーグの 18 クラブ使用スタジアム 26 箇所のうち 20 箇所、B1 リーグの 18 クラブ使用アリーナ 49 箇所のうち 27 箇所が都市公園内に設置されていた。

このようにスポーツ施設は地域の様々な状況のもとで立地されている。J リーグスタジアムでは周辺地域の多様化が、プロ野球球場では埋立地や跡地の利用がそれぞれ示唆され、立地場所に共通性は見られなかった。これより推察されるのは立地可能な場所での整備である。その際、用途地域と立地可能な土地が一致しているとは限らないため、地方自治体は、用途地域の変更か「特別用途地域」への指定による規制緩和を行う。「特別用途地域」とは、「用途地域内の一定の地区における当該地区の特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等の特別の目的の実現を図るため当該用途地域の指定を補完して定める地区」（都市計画法第 9 条の 14）であり、国土交通大臣の承認が得られれば用途地域の緩和可能な地域を指す。スポーツ施設においてはレクリエーション地区と定められることが多い。例えば、栃木県総合運動公園の場合は、整備予定地に第一種住居地域と準住居地域が含まれていたため、公園全体を「栃木県総合運動公園スポーツ・レクリエーション地区」と定め、用途地域の制限が緩和され、都市計画区域や用途地域の決定、変更に関しては、各自治体に設置されている都市計画審議会の議を経ることとなっており、その際には、都市計画に関する基本的な方針である都市計画マスタープランに即することが必要となる。

以上より、スポーツ施設整備と開発・建築規制やインフラ整備を所管する都市整備政策との密接な関連性が明らかとなった。スポーツ施設の多様な効果の創出を可能とするには都市整備政策との整合性が重要となるが、そのためには都市計画マスタープランに即することが求められるのである。

第2項 都市計画マスタープランにおけるスポーツ施設の位置付け

都市計画への位置付けが必ずしも必要とされていないスポーツ施設整備にとって、地域に必要な施設となるためには、都市計画マスタープランにおけるスポーツ施設の位置付けが非常に重要となる。その理由として次の3点が指摘できる。1点目は、行政における計画の重視である。地方自治体は、行政運営にあたって多くの計画を策定している。それらは事業実施上の枠組みや指針を提示するものであり、計画において設定された目標達成のために規制的手段や誘導的手段など様々な手段が組み込まれている。特に近年 NPM 型の経営が推進される中で PDCA サイクルが重要視されるようになると、計画の意義がより強調されてきた。つまり、計画に基づいた行政運営がなされるようになったのである(大杉 2010)。都市計画マスタープランにおいてスポーツ施設の位置付けがなされれば、スポーツ施設が都市計画の枠組みの中に入り、スポーツ施設を含めた都市計画の策定が可能となるのである。

2点目は、人事異動による綿密な引継ぎである。自治体では人事異動が頻繁に行われるが、その際に、業務引継ぎが綿密に行われていない状況や短期間での人事異動により、業務継承が十分に行われていない状況が指摘されている(URL 31)。計画に明文化されて記載されていない場合、人事異動が繰り返されると引継ぎが不十分となり、引き継がれていかないリスクが考えられる(URL 32)。スポーツ所管部局や都市整備政策所管部局といった部局は専門職員ではないこともあり、都市計画マスタープランへの位置付けによってこのような不十分な引継ぎのリスクが是正されるのである。

3点目は、継続性である。地方自治体には、総合計画以外にも政策の基本となる計画がある。これらは国が進める政策を根拠とした基本計画と自治体が独自に策定する計画に大別される。都市計画マスタープランは前者に該当する。前者の多くは、国、都道府県、市区町村それぞれで策定され、計画間での目標や手続きなどで整合性が図られてきた(松井 2012)。つまり、都市計画マスタープランは国の政策が変わらない限り策定され続ける計画であり、自治体の独自の判断で策定されないことは起きない。したがって、都市計画と密接な関連性があるにも関わらず、それが規定されていないスポーツ施設整備においては、都市計画マスタープランへの位置付けが重要となるのである。

前述の志摩・宮吉(2018)による調査ではその対象となった54のスタジアムにおける市町村マスタープランへの位置付けは、45(約83%)であった(表6)。これは、スタジアムのほとんどが都市公園施設であることが要因の1つと考えられ、スポーツ施設が都市整備政策の手段として捉えられていると考えられる。しかし、その内訳をみると、45のスタジ

アムのうち、60%の27スタジアムはスポーツやレクリエーションの拠点のみの位置付けに留まっていた。残りの40%の18スタジアムについては、スポーツやレクリエーションの拠点に加え、観光、にぎわい、交流、都市機能としての手段として位置付けられていた。そして、これらの多くは地域経済活性化が目的であった。つまり、都市計画マスタープランへの位置付けは、スポーツ振興やレクリエーション推進を主としてこれに地域経済活性化が加わる形となっているのである。こうした位置付けは、地域別構想や公園に関する項目においてなされていることが多い。

これらからは、スポーツ施設がまちづくりの手段として位置付けられていない現状が見られた。スポーツ振興やレクリエーション推進のためという意味では手段化と捉えられなくもないが、ここでは必要性という意味の方が適切である。前述の通り、スポーツにはその実施の場であるスポーツ施設が必要となる。スポーツ振興やレクリエーション推進にとってスポーツ施設は手段ではなく、必要な資源といえる。また、地域経済活性化の手段として位置付けられていても、地域経済活性化のための有効な土地への立地がなされているかどうかの検討が必要となる。実際、スポーツ施設は車でしか行けない土地への立地となることが多い。この場合、スポーツ振興やレクリエーション推進は可能となるが、都市に対して他の効果の創出は不十分になる可能性が指摘される（齋藤・山本 2011；杉山・河村 2015）。また、市街化区域内のスタジアムは徒歩でのアクセスが案内されているが、市街化区域内と市街化調整区域内が混在しているスタジアムや市街化調整区域内にあるスタジアムは、最寄り駅から徒歩でのアクセスは難しく、自動車利用のアクセスが案内されている場合が多いとの報告もある（志摩・宮吉 2018）。

そうであるなら、駅近くのまちなかに立地すれば良いとなるが、現実問題としてはどこでも立地できるわけではなく、土地の広さや区分を基に候補地が絞られる。候補地の選定に大きく影響するのが規模や機能である。各競技や大会の実施に際し設けられる施設基準クリアや効果の増大のためには、一定以上の規模や機能が求められる。それに伴い用地面積の拡大、道路や設備の充実が必要とされるのである。

このように、立地や交通といった都市整備政策と規模や機能といったスポーツ施設整備内容の調整は難しいことから、都市計画マスタープランへの位置付けが求められるのである。

しかしながら、都市計画マスタープランの策定過程において、スポーツ施設整備に関する多くの意見が出されたり、議論となる可能性は極めて低い。スポーツ施設の位置付けには、

政策案の作成段階におけるスポーツ施設の調査項目化や議論の際のアジェンダ設定が必要となる。例えば、住民からの意見集約においては、アンケート調査へのスポーツ施設整備に関する内容の項目化、ワークショップの中の 1 つのテーマとしてのアジェンダ設定が想定される。そこへスポーツ関連のアクターが議論に参画する必要もある。そのためには、都市計画マスタープランの策定前にスポーツ施設が地域にとって必要な施設であるとの都市計画所管部局の認識がなされなければならない。

また、策定期間の長さも課題である。これまでの議論を踏まえると、都市計画マスタープランへの位置付け後にスポーツ施設整備の具体的内容の議論がなされるのが望ましい。都市計画マスタープランの策定や改訂が 1 年ごとに行われるのであればそれは可能となるが、通常都市計画マスタープランの計画期間は 10～20 年が多い。もちろんその間に改訂はされるが、通常は 5 年ごとや期間の半分のタイミングで行われる。したがって、都市計画マスタープランの策定や改訂のタイミングに合わせてスポーツ施設整備を進めていくのは現実的ではない。スポーツ施設の整備中または後に策定や改訂のタイミングで位置付けるのが妥当である。そして、それには、現行の都市計画マスタープランとの整合性を持つことが求められる。行政における計画策定の際はこれまでの計画の評価がなされ、それを基にした策定が行われる。特に都市計画マスタープランは施設やインフラの整備が記載されており、それらを大きく変更することはあまり考えられない。よって、現行の都市計画マスタープランと整合性を持っていれば、改定時や次の策定時において反映される可能性が高くなる。

これらの対応策としては、総合計画での位置付けが挙げられる。都市計画マスタープランは、市町村の基本構想に即することとされており、スポーツ施設整備が基本構想に位置付けられていれば、都市計画マスタープランへの位置付けは可能となる。総合計画は地方自治体のまちづくりと密接に関わる内容であり、スポーツ施設整備がそれと整合性を持つためにはスポーツ施設整備による多様な効果の創出が求められる。しかしながら、現在のスポーツ施設整備は、スポーツ施設が有する多様な効果の一部分しか発揮していない。一部の人や特定の人だけがその効果を認識している場合は、多くの地域住民にとって重要度が高いものにならない。政策形成においては、誰にとっての効果であるのかが重要な視点となる（真山 2001）のである。そこで、次章では、まちづくりと整合性を持つためのスポーツ施設整備の具体的内容について分析・検討する。

表6 都市計画マスタープランへの位置付け

位置づけ	施設数	%	具体的内容	施設数	%
記載なし	9	16.7			
記載あり	45	83.3	スポーツ・レクリエーション拠点	27	60.0
			観光振興	4	8.9
			にぎわい・交流創出	3	6.7
			都市機能・その他	11	24.4
合計	54	100.0	合計	45	100.0

出典：筆者作成

第3章 スポーツ施設整備におけるまちづくりとの整合性

第1節 まちづくりとスポーツ施設の関連性

第1項 まちづくりとの整合性に関する検討

現在、まちづくりの捉え方は多様化している。「行政が行う総合的な市街地の整備・開発」（広辞苑）といった市街地の整備・開発に限定されたものから、「地域で暮らしを営むひとびとが生活環境や伝統文化等の潜在的な可能性を引き出すことにより、経済的自立性を獲得するとともに、地域社会に立脚した豊かな生活を追求すること」（後藤 2008：234）といった地域に対する広範な活動を含めたものまで多岐にわたっている。そもそも、まちという概念も多義性を帯びている。まちづくりは町づくり、街づくりとも表現されるように、「まち」という言葉にもいくつかの捉え方がなされ、対象とする範囲の違いにつながっている。街は、市街地や商店の立ち並んだ繁華な土地を意味し、他方、町は区分や区域を指す。ゆえに、街づくりとは市街地や繁華街を対象とするのに対し、町づくりとはある決められた区域を対象とすると捉えられる。これら全て包含する形として、「まち」が使用されている。

多様な捉え方の要因として、まちづくりの変遷が挙げられる。以下、後藤（2008）により、その変遷を概観する。まちづくりは1960年代頃から始まり、環境改善や都市再開発事業への疑問などからよりよい生活環境を創造するような住民運動が行われるようになった。1970年代に入ると自然保護や日照権の主張、商店街の活性化など個別の課題を取り上げつつも、地域全体の活動に昇華していった。そして1990年代になると、バブルが崩壊し、衰退した地域社会や地域経済を再生することがまちづくりの旗印となった。特に、都市景観の保護と中心市街地の再生が大きな流れとなり、この頃から国や地方自治体が主導的立場に変化していった。国は1998年に「都市計画法」の改正、「大規模小売店舗立地法」と「中心市街地の活性化に関する法律」の制定を行った。これは、官民の連携により中心市街地の空洞化を解決し、地域全体の活性化を図ることを意図したものであった。2010年代に入ると、地方における人口減少によって地方自治体の半数の消滅可能性が発表され、国は「地方創生」を打ち出し、「まち・ひと・しごと創生法」が制定された。国は各地方自治体に仕事と人口を増やして地域を活性化するように求めたのである。このように、まちづくりの内容は時代とともに対象や範囲が拡大していき、定義が多様化していったと考えられる。

こうした多様な捉え方がなされているが、その目的は住民の生活の質向上という点で共通性が見られる。人々がまちづくりを行うのは自分たちに何か利益があるからであり、市街地の整備・開発、環境、商業、コミュニティなどの維持・改善がこれまでなされてきたが、

これらはその地域に住む住民の生活に直結する事項である。多くの論者も、まちづくりの定義において、「豊かな生活を追求」（後藤 2008）、「生活の質向上」（佐藤 2004）とし、住民の生活に焦点をあてている。

住民の生活の質向上という捉え方に対しては、その具体的な主体、方法、分野、内容などが多様であるため、それら要素ごとの検討が必要である（渡辺俊一 2011）。ただし、これらの要素は独立的ではなく相互に関連しており、その中でも、主体が重要となる。主体の特定によって、その組織や団体の目的や事業が明確化され、他の要素がある程度特定できるからである。具体的には、地域団体²²、市民団体、民間団体、地方自治体などの多様な主体が挙げられる。本論文が対象とするスポーツ施設は、施設の周辺だけでなく、市町村全体やその周辺まで幅広く影響するものである。これらの中で、先導的な役割を果たしているのが地方自治体である。地方自治体は地方自治法第 1 条の 2 にて「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ものとする」と規定されている通り、地域全体にとっては地方自治体を主体とするのが適当といえる。ただ、地方自治体だけでまちづくりをしているわけではなく、地域団体、市民団体、民間団体といった多様なアクターとの連携は必要となる。具体的内容について、住民の生活をより良くするためには地域課題の解決が重要となる。現在問題とはなっていないなくても、より良くすることは可能であるが、地方自治体が主体であることを踏まえると、地域課題が重要となる。地方自治体は、施策や事業を含めて、その政策形成は一般的に政策課題の設定から始まる。政策課題の設定とは、社会に存在する様々な問題を察知、認識し、その問題の原因・背景を分析し、その問題に対して自治体として対応するか否かを決定すること（真山 2001）であり、地域課題の解決が自治体の政策形成の基本なのである。

しかしながら、地域課題の解決といっても、その内容は幅広い。論者によっても生活環境、地域経済、地域の活力や魅力など分かれているため、対象となる事業の検討が必要となる。まちづくりの対象事業は、施設やインフラなどの開発、整備を行うハード事業とそこで行われるイベントやプログラムといったソフト事業に大別される。狭義のまちづくりはハード事業を対象とするものであり、「住みやすい物的な生活空間をつくること」（西山 1990:211）、「建設行政・建設業的な分野」（澤村 2004:20）とされている。住民が生活する上では物理的な場が必要となる。加えて、ソフト事業を行うには、その実施を可能とする施設や設備が

²² 地域団体とは、自治会や子ども会などの地域にある地縁型の組織を指す。

必要となる。むしろ、場の規格や機能に応じてソフトが展開する場合もある。このように場を捉えると、ハード事業とソフト事業を切り離して考えるのは困難であり、まちづくりには、ハード事業とソフト事業が一体化された推進が求められているのである。

以上より、まちづくりの1つとしてハード事業を含めるとすると、主となって推進するのは地方自治体となる。そこで本論文では、まちづくりを、地方自治体が主となり、地域課題の解決を通して、住民の質を向上させる活動全般と捉えることとする。

ところで、まちづくりと整合性を持つという際の整合性とは、一般的に整合している状態であり、辞書的には「論理が首尾一貫していること、ぴったり合っていること。また、きちんと合わせること」（大辞林）を指す。政策における整合性においても、つじつまが合うこと、矛盾していないことであり、首尾一貫性が求められる（小西 2006）。つまり、目標と手段の整合性、手段と手段の整合性が重要となる（野尻 1962；荘林 2010）。政策は、目標が設定され、その解決手段として立案されるものであり、これらの整合性が担保されないどのような政策でも成立してしまうこととなる。目標と手段との整合性については、その政策が政策目標の達成手段として正当であるかが重要となる。ここでのポイントは、合理性の担保であり、政策案の作成や決定の際に、合理的な選択が必要とされる。それには、政策案としてのスポーツ施設が経済的合理性、技術的合理性、行政的合理性を有する必要がある。経済的合理性とは、効率性や費用対効果の追求を指す。技術的合理性とは、技術や手法として成立可能かどうかを指す。行政的合理性とは、自治体内部においてその政策の形成や実施が可能かを指す（真山 2001）。

他方、手段と手段の整合性については、その捉え方に幅がある。異なる政策同士が論理的に補完しあうのが理想であるが、全ての政策に適応させるのは現実的ではない（Bell 2001）。まず求められるのは、ある政策が他の政策に負の影響をできるだけ少なくし、齟齬をなくすることである（岩野 2009）。すなわち、手段と手段の整合性とは、良い生活の実現を目指す手段同士が地域課題の解決という目標達成のために補完し合う関係性であり、少なくとも負の影響を少なくすることと捉えられる。

以上の議論を踏まえると、まちづくりにおける整合性とは、まちづくりの目標を達成する手段として、合理性を確保するとともに、他の手段と補完し合う関係性を目指し、少なくとも負の影響をできるだけ少なくすることと捉えられる。しかし、整合性を持てるということと持つことは異なる。持つためには、地方自治体の政策として位置付けられなければならない。そこで、総合計画への位置付けが考えられる。地方自治体の総合計画とは、地方自治体

の最も基本的な計画であり、これを基に各政策が形成され、その多くは、基本構想・基本計画・実施計画の三階層構造にある。基本構想とは、将来の目標及び目標達成のための基本的施策を明らかにするものであり、期間は10年とされることが多い。基本計画とは、基本構想を受けて、それを実現するための施策を定めたものであり、期間は5年とされることが多い。実施計画は、基本計画で定められた施策を実施していくための計画であり、期間は1年から3年とされることが多い。2011年の地方自治法改正により基本構想の策定義務が廃止されたが、多くの自治体が総合計画を策定している。

総合計画の意義としては、次の3点挙げられる。1点目は、地方自治体の最上位計画としての意義である。策定が長年義務とされていた基本構想の位置付けが大きく影響し、総合計画は地方自治体の最上位計画と位置付けられており、個別計画との相違点としては、最高計画規範性、広範囲で多様な対象者、職員や財政に関する事項の記載が挙げられる（田中 2016）。2点目は、進行管理ツールとしての意義である。本来、総合計画は総合的かつ計画的な行政の運営を図るために策定されるものであるから、特定の部局に捉われることなく複数の部局による多様な観点からのアプローチ、あるいは各部局による業務の有機的な連携や調整が求められ、これらにより各種計画との調整・関連付けが可能とされる。3点目は、地域計画としての意義である。これまで総合計画は行政経営を行っている地方自治体という組織・団体の計画とする捉え方であった（金井 2014）。しかし、財政の逼迫やNPMの推進により、自治体だけでは公共サービスの提供が困難となり、非営利団体やNPOとの連携、住民参加の推進がなされるようになった。それに伴い、総合計画も地域全体の将来像や住民の行動も含んだ地域計画としての位置付けがなされるようになった（田中 2015）。

このように、地方自治体の総合計画は、自治体としても地域全体としてもまちづくりにおいて重要な計画であるといえる。したがって、全ての企画は総合計画への位置付けによって、まちづくりとの整合性を持つことが可能となるのである。では実際に、スポーツ施設がまちづくりとの整合性を持つことが可能か検討する必要がある。そこで次項では、地方自治体が抱える課題とその対策の現状について検討する。

第2項 地方自治体が抱える課題とその対策の現状

まちづくりは、地域課題の解決が目的となるが、現在地方自治体が抱える地域課題は、都市のスプロール化と人口減少である（図10）。

最近では、近隣で買い物やスポーツ、趣味をする場所がなくても、車での遠い施設への移

動、インターネットでの購入が可能となるなど、中心市街地に居住しなくても便利さはあまり損なわれないようになっている。加えて、大店立地法の影響があり、ショッピングセンターの郊外立地を促進させている。これらにより、都市のスプロール化が進み、D.I.D 面積は拡大している。これらは、ここ数年で生じたことではなく、1970 年代からその傾向が見られ、D.I.D 面積は 1970 年には 7.68 ㎢であったのに、40 年後の 2010 年には 15.49 ㎢とおおよそ 2 倍に拡大している（URL 33）。

これに人口減少が加わったことにより、様々な問題が生じるようになったのである。日本の人口はこれまで増加の一途を辿ってきた。終戦の 1945 年に 7,199 万 8,000 人であった人口は増加し続け、2008 年には 1 億 2,808 万 4,000 人となりピークを迎えた。人口はおおよそ 1.5 倍となったのである。人口が増加すると、その分の住宅が必要となり、人口増加の時期においては都市のスプロール化は一概にも問題というわけではないが、人口が減少すると多くの問題を生むのである。人口は、少子化の影響により、2008 年以降減少し続けており、現在は 1 億 2,589 万 5,000 人（2020 年 5 月現在）となっている（URL 34）。今後もこの傾向は続くとされ、2040 年には 1 億 1,092 万人、2065 年には 8,808 万人と減少の加速化が予想されている（URL35）。こうした中で、都市のスプロール化は引き続き拡大し続け、D.I.D 面積の拡大にも関わらず、人口が減少しているため、人口密度の低下を招くのである。

市町村ごとにみると 2 極化が起きており、人口が増加している市町村と減少している市町村が存在している。人口減少している市町村の方がほとんどであり、国勢調査（2015 年実施）によると、全国 1,719 ある市町村のうち、1,416 の市町村（82.4%）で人口が減少した（URL 36）。2 極化している要因として、人口の社会増減が挙げられる。市町村における人口の増減には、自然増減と社会増減がある。自然増減とは、その市町村における出生数と死亡数の差である。社会増減とは、転勤、就職、住宅購入などの理由による転出数と転入数の差である。2014 年から 2018 年の 5 年間、毎年およそ 530 万人の人が市町村間を移動しており、東京を主とした都市圏²³は転入超過となっている。一方、2018 年度の転出超過の市町村は 1240 あり、全体の 72.1%であった（URL 37）。したがって、人口減少している自治体では、人口の自然減だけでなく、社会減も加わっており、日本全体の減少率よりも急速に減少しているのである。この傾向が続くと、2040 年までに地方自治体の約半数である 896 もの自治体が消滅するとの予想もなされている（増田 2014）。

²³ 都市圏とは、「広域的な都市地域を規定するため行政区域を越えて設定された統計上の地域区分」（URL 26）を指す。

地方自治体にとって、人口減少が問題となるのは、税収減といった直接的な理由もあるが、人口減少によって人口密度の低下、にぎわいの低下、市街化調整区域や農地の宅地化による住宅の過剰供給といった様々な問題が連鎖的に引き起こされるからである。人口密度については、その市町村において人口が減少すれば、市町村の面積は変わらないため密度は低くなる。2015年の国勢調査によると、2005年からの10年間で、全国の市部では607人/㎢から535人/㎢に、郡部では92人/㎢から70人/㎢に減少している（URL 38）。そして、人口が減少すれば、その市町村における通行量や消費量も減少することとなる。内閣府によると、人口指標と経済指標には相関関係があるとし、年代が進むごとに相関係数が高くなっている（URL 39）。例えば、地域経済の衰退によって、それぞれの事業所において売り上げが減少し、利益が減少すれば、人件費の捻出や新たな雇用の発生は難しくなる。さらに、所得税や消費税は各事業所の利益や消費額において課税されるものであるため、利益や消費額が減少すれば自ずと課税額も低くなる。それに伴い、自治体の予算額も減少し、行政サービスの低下が引き起こされる。このように、人口減少は市町村において様々な問題を引き起こし、その問題が連鎖的にさらに多くの問題を引き起すのである。

以上より、地方自治体が抱える問題の関連性について、以下の2点が指摘できる。1点目は、負のスパイラルの発生である。負のスパイラルとは、連鎖的に悪循環が起き、循環の始めに戻ってきた時は当初の状態より悪くなっていることを指す。人口減少が引き起こす問題が連鎖的にさらなる問題を引き起こし、それらがまわり巡ってさらに人口減少を引き起こす要因となる。具体的には、人口減少が起これば、生産年齢人口の減少、それに伴い税収が減少する。税収が減少すれば、地方自治体は予算が逼迫して予算が制限され、行政サービスが低下する。行政サービスの低い自治体に居住する住民は行政サービスの充実した市町村に引っ越す。そうすると市町村では人口が地域外へ流出し社会減となる。そして、市町村の人口が減少していく。もう1つの例として、人口減少により人口密度が低下すると、公共交通機関（特にバス）に乗車する人が減少する。採算を取るために運行量の減少や路線の廃止が行われる。それにより交通アクセスが困難となり、地域外へ引っ越す要因となる。このようなスパイラルが数多くあり、悪循環に歯止めをかける必要がある。

2点目は、複雑な因果関係である。これらの問題は、相互に関連し合い、複雑に絡み合っているため、1つの問題を解決すれば、そこから引き起こされている問題が解決するというわけではない。1つの問題が、複数の要因によって起こっている。そして、その問題が別の複数の問題の要因となっている。例えば、人口密度の低下を見てみると、人口減少、D.I.D

面積の拡大が要因となり生じている。人口密度の低下によって、地価の下落、インフラの効率性低下、コミュニティの衰退が起こっている。したがって、このような問題の場合、それぞれの問題を1つずつ解決していくのは困難であるといえる。

これらの点より、現在地方自治体は多くの問題を抱えており、その要因となっている少子化による人口減少は今後ますます進行していくことは必至である。地方自治体がそれぞれの政策・施策によって人口減少そのものを増加に転じさせるのは難しく、それによって引き起こされる問題の解決の方に重点を置かなければならない。ただ、これらの問題は負のスパイラルや複雑な因果関係といった特質があるため、それぞれの問題に対応する政策は前述の合理性が担保されない。したがって、これらの解決には、多様な視点からの総合的なアプローチが求められる。

これらについては、国の地方創生政策とコンパクトシティの形成構想がある。地方創生は、地方から東京への人口流出に歯止めをかけ、東京一極集中是正を目指すものである。国は地方自治体に対して地方創生交付金を支出し、地方自治体は「地方における安定した雇用の創出」、「地方への新しい人の流れをつくる」、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望実現」、「時代に合った地域、安心な暮らし、地域と地域の連携」の中から地域の状況に応じた政策を実施する。その施策展開には、スポーツ、観光、農業、食、健康増進、環境、街並みなど多様なコンテンツが活用されている。

その成果については、地方自治体を対象とした内閣府調査（URL 40, 41, 42, 43）によると、経済効果として、1.6 倍から 1.9 倍程度が見込めたとし成果を強調している一方で、**Key Performance Indicator**²⁴（以下、KPI）の達成率は高くない。その具体的な数値としては、「地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付金」が 57.1%、「地方創生加速化交付金」が 54.4%、「地方創生推進交付金」が 59.0%、「地方創生拠点整備交付金」が 43.0%であった。KPI の達成率については、KPI 自体の内容及び妥当性に問題があったのではとの意見もある。KPI に対する理解があまり浸透せず、数値目標ということが一人歩きし、アウトカムなのか、アウトプットなのか、その内容があいまいなまま設定され、目標設定が正しかったのかどうか判断が難しいと指摘されている（呉 2018）。こうした KPI 自体の問題はあるにせよ、政策の効果が出ていないと捉える方が妥当である。その根拠として、「財源の捻出」、

²⁴ **Key Performance Indicator** とは、主要業績評価指標の別称であり、戦略や方針の実現のための業務プロセスにおける成果測定のために設定される指標の中で特に重要なものを指す（野間口 2010）。

「人口減少の歯止めがきかない」が多くの地方自治体で問題となっていることの報告 (URL 44) があるように、課題解決にまでは至っていないのである。

こうした要因の 1 つには、問題の未整理が挙げられる。地方自治体が抱える問題は複雑化しているにも関わらず、人口減少や都市のスプロール化の問題と、それによって引き起こされる住宅や地域経済などの問題が整理されることなく、複合的に議論されている状況が散見される (豊田 2015)。そのため、1 つの政策が、あたかも全てを解決するという構成となっている。また、人口増加が困難な中で、人口減少によって引き起こされる問題に対する政策ではなく、人口増加を目標とする政策も見られる。

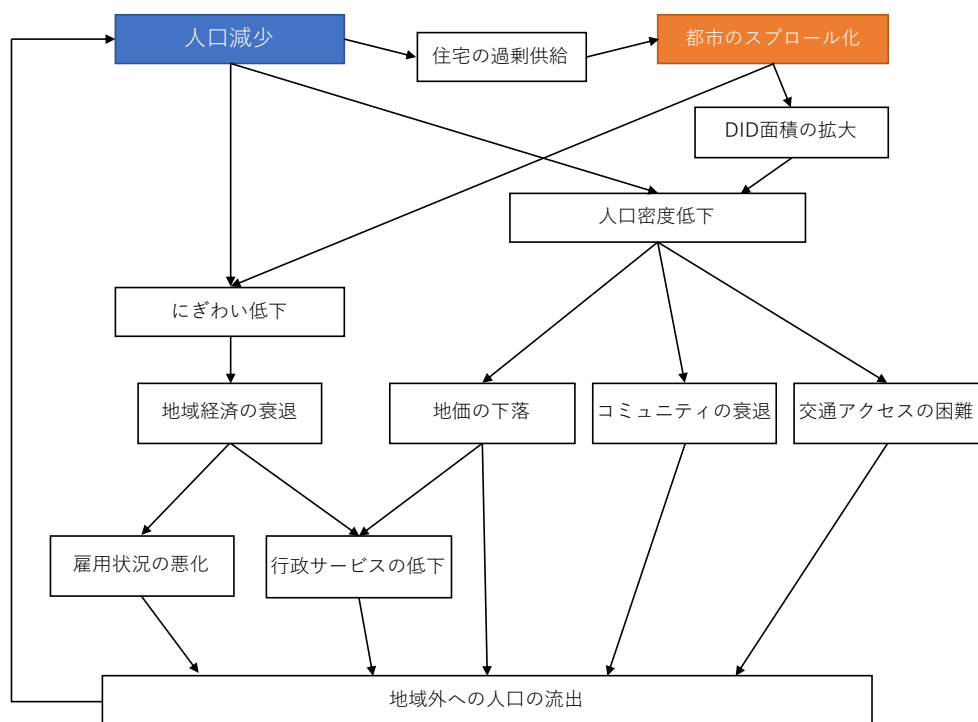
コンパクトシティについては、国土交通省社会資本整備審議会答申 (2006) にて「無秩序拡散型都市構造を見直し、都市圏内で生活する多くの人にとって暮らしやすい、望ましい都市構造を実現するための『都市構造改革』を行うことが必要」 (URL 45) であり、「都市圏内の一定の地域を都市機能の集積を促進する拠点 (集約拠点) として位置付け、集約拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携させる『集約型都市構造』を実現することで、暮らしやすさと都市圏の持続的な発展の確保が可能」 (URL 45) とされ、政策が形成、実施されている。具体的には、中心市街地活性化、公営住宅整備事業、公共交通ネットワークの確保などである。この現状は、都市計画マスタープランで「多核連携型コンパクトシティの核間を公共交通で結ぶ」都市構造を志向している 36 都市を対象とした拠点における都市機能の立地状況と中心拠点への交通水準の調査によると、機能立地・核間公共交通の両面とも利便性の優れた拠点またはそれに次ぐ拠点は 38% しかなく、どちらかまたは両方が不足している拠点が 62% であった (小澤・高見・原田昇 2017)。

このようにコンパクトシティに関する政策は成果を上げていない状況にある。特に、コンパクトシティの形成において重要な中心市街地の活性化については厳しい状況である。中心市街地の未利用不動産化に関する調査 (箸本 2018) によると、未利用不動産化の進行状況を 10 年前 (2004 年) との比較で質問した結果、「増加している」「やや増加している」と回答した自治体の比率は、個人商店 (空き店舗) で 80.8%、事業用不動産 (大規模商業施設、オフィスビル、ホテル、病院など) で 47.3%、公共施設 (公的セクターが所有し、利活用が進んでいない施設) で 22.1% に達したという。多くの自治体が中心市街地に未利用不動産を抱え、その増加に直面している現状が把握できる。また、会計検査院 (URL 46) の検査において、中心市街地活性化基本計画期間が終了した 74 市の 80 の中心市街地活性化基本計画について、239 指標のうち、70% が目標値未達成、このうち 67% が基準値未達成であったこと

が報告されている。そこではフォローアップについても指摘されており、目標達成が困難であるとされた 50 指標のうち認定基本計画の見直し未実施が 26 指標、最終フォローアップ後の実績値の測定、評価の未実施が 43 指標となっている。

こうした要因の 1 つとしては、ハード整備への偏重が挙げられる。公共施設を整備すれば、自動的に人が集まり賑わいの創出、商業の集積につながるという認識があったと考えられる。最初は、多くの人を集めて賑わいが創出できたが、徐々に客足が遠のき、多くの負債を抱える事例が散見される（衣川 2011）。住民のライフスタイルに応じたソフト事業の充実や人的ネットワークの構築が十分でなければ効果の継続は難しく、地域の状況に応じた政策の形成が望まれるのである（西浦 2019）。

以上、現在の対策は地域の状況に応じた多様な視点からの総合的なアプローチになっていないのである。こうした中で、多様な価値の創出が可能であるスポーツ施設はこのアプローチの手段となれる可能性を有す。そこで、次項では、スポーツ施設とまちづくりとの整合性について検討する。



出典：大西(2011),野澤(2016),河合(2017),饗庭(2015),諸富(2018),内藤(2015)を参考に筆者作成

図10 地方自治体における課題

第3項 まちづくりと整合性を持つスポーツ施設

スポーツとまちづくりは、親和性が高いとされる。スポーツ政策の視点からこれを捉えてみると、スポーツ基本法の前文においては、スポーツは「生涯にわたり心身ともに健康で文

化的な生活を営む上で不可欠のものとなっている」とし、健康で文化的な生活にとって必要なものであると位置付けられている。スポーツは「人と人との交流及び地域と地域との交流を促進し、地域の一体感や活力を醸成するものであり、人間関係の希薄化などの問題を抱える地域社会の再生に寄与するもの」であり、人々が社会的な生活を営む上でもスポーツは貢献することができるのである。したがって、住民の生活の質向上を目指しているまちづくりとは親和性が高いのである。

このことを踏まえた上で、スポーツ施設による問題解決が可能とされるのは、にぎわいの低下、地域経済の衰退、地価の下落、コミュニティの衰退、交通アクセスの困難さである。スポーツ施設の有効性は、人口減少や都市のスプロール化に対するものではなく、それらによって生じる問題に対してである。スポーツ施設整備によって、人口増加や都市のスプロール化の是正は期待できない。人口減少が止められない中で、これらの問題へ対処し、地方自治体の持続可能性を高める方が現実的である。人口減少を前提とした政策の必要性については、「より豊かにより安心して暮らすことのできる社会の実現」（藤波 2016：15）を目指すべきと指摘されており、スポーツ施設はこれらの地域課題を解決し、地域の持続可能性を高めることが可能といえる。

この事例としては、国内では茨城県立カシマサッカースタジアム（以下、カシマスタジアム）、海外ではロンドンオリンピックパークがある。まずは、カシマスタジアムについてである。カシマスタジアムは、茨城県鹿嶋市にあるサッカー専用スタジアムであり、Jリーグ鹿嶋アントラースのホームスタジアムとなっている。カシマスタジアム整備による効果は、町北部を走る鉄道の貨物駅の乗降駅化工（「鹿島サッカースタジアム駅」の設置）、スタジアムへのアクセス道路としての広域幹線道路の整備である。これらは、鹿嶋市民の長年の要望であり（URL 47）、周囲への影響としては、スタジアム沿道のコンビニなどやスタジアムでの消費額が概算で1試合あたり1500万円となったこと（五十里 1994）と、アイデンティティの確立（自信の確立と町への愛着）、生活の充実（観戦の楽しみと話題性の創出）（大鋸 1998）がある。

カシマスタジアムの整備は、鹿嶋アントラースの設立が直接的であるが、元々は鹿嶋市が抱える課題解決の手段としての位置付けが大きかった。鹿島臨海工業地帯の開発により、地域の生活水準は急上昇し、貧困からの開放が成し遂げられた。しかし、都市基盤の遅れ、企業関係者と地元住民の融合の遅れ、進出企業の雇用難や社員の鹿島への赴任拒否が大きな課題となっていた（菊原・萩野 2003；柳沢 2006）。こうした鹿島地域の生活課題を打破し

たいと考えていた茨城県知事は商工労働部長に「若者や女性、子どもたちがみんなで楽しめる魅力ある町づくり」を指示し、県主導で 1991 年に国、茨城県、鹿嶋町、神栖町、波崎町、進出企業、地元関係者、学識経験者、市民代表の約 30 名で構成される「楽しいまちづくり懇談会」が設置された。この懇談会で鹿島地域の課題を解決し「魅力ある町づくり」を行うための手段として、サッカーによるまちづくりが決定された。その後、新鹿嶋市総合計画において、「“豊かな心あふれるまち”の創造」という理念が掲げられ、スポーツ先進のまちという目標が設定され、カシマスタジアムはその拠点として位置付けられたのである。

次は、ロンドンオリンピックパークである。ロンドンオリンピックパークとは、ロンドンオリンピックのメイン会場としてロンドンの東部地区に整備されたものである。ロンドン東部に位置するロウアー・リー・バレー (Lower Lee Valley) 地区は、約 200 年前の産業革命以降、工場などが集積していた地域であるが、土壌汚染が深刻となり、売却や再利用ができず長期間放置された土地であった。加えて、歴史的に短期労働者や移民が多く住む地域であり、失業率が高く、ロンドンで最も貧困な地域とされていた (根田 2017)。そこで、オリンピックの機会を利用して、同地区の汚染された土壌を浄化し、メインスタジアムを含む複数のスポーツ施設や選手村などの居住施設を併設するオリンピックパーク建設が計画される。そして、大会後の地域コミュニティの利用に供する再開発が、2012 年大会の主要なレガシーと位置付けられるのである。もともとイギリスの都市計画は持続可能な開発の原理に基づくため、市街地外の緑地を開発する選択肢はそこにはなかったことと、会場のロンドン全域への分散案はあったが、市長のリーダーシップによりイーストロンドンの都市再生と結び付けられるのである。そこでは、イーストロンドン地区の再開発、選手村の住宅化、ショッピングセンターとビジネスコンプレックスの建設、公共交通の改良、緑地・レクリエーション空間の整備、一般人や子どもをも対象としたスポーツ施設への改修が行われた (Viehoff and Poynter 2015 ; 喜多 2017)。

2012 年大会のオリンピックレガシーの基本となっているのは、ロンドン市が策定した「London Plan」である。そこにイーストロンドン再開発が明確に位置付けられ、それがオリンピックレガシーに関する計画とイーストロンドンに関する計画の両方に引き継がれている。このオリンピックレガシーについては、立候補ファイル及び The Olympic Delivery Authority の「Olympic, Paralympic & Legacy Transformation Planning Applications」、イーストロンドンについては、「lower lea valley opportunity area planning framework」の内容にそれぞれ反映されている (Greed 2014 ; 金子 2014 ; 村木 2015)。

このように、スポーツ施設は、地域課題の解決手段として有効といえる。そして、これらの事例の共通点は、地域課題解決の手段としてスポーツ施設が明確に位置付けられ、前述の技術的合理性の担保がなされていることである。スポーツ施設整備にはさらに、経済的合理性と行政的合理性の検討と他の手段との調整が必要であることから、まず次項では、構想の進捗状況と総合計画への位置付けを分析する。

第2節 整備の現状と関連するアクター

第1項 スポーツ施設の構想と総合計画との関連性

スポーツ施設整備構想の現状については、スポーツ庁が発表しているスタジアム・アリーナ新設・建替構想78件（2018年10月18日時点）を分析した。その整備は、改修、建替、新設に分かれている（表7）。改修は、プロ野球やJリーグの充実化が多く、これまで使用していたスタジアムがその主な対象であり、進捗状況は、ほとんどが着工済みか工事完了となっており、建替は、あまり件数としては多くなく、老朽化への対策が目的とされている。構想78件の中で最も多いのが新設である。新設とは、地方自治体内の土地に新たなスポーツ施設を整備することを指す。その整備状況の詳細は表8にまとめた。

その進捗状況については、事業開始・決定段階が11、政策案作成段階が11、構想・議論段階が12、凍結・白紙・議論ストップ段階が15と全体の半数以上が政策案の作成までには至っていない。ここでの政策案作成段階とは、スポーツ施設整備についての具体的な計画内容の審議・検討中を指す。政策案作成段階まで至っていると大きな状況変化がない限り整備される可能性が高いが、そこまで至っていない場合は、整備されるかどうか分からないのが現状である。つまり、地方自治体がアジェンダ設定²⁵するかどうか大きな分岐点になるのである。

具体的な目的別にみると、国民体育大会・国際大会開催や未利用地の有効活用を目的とする施設は事業開始・決定段階または政策案作成段階にあり、順調に進められていると考えられる。この要因としては、必要に迫られていることが挙げられる。前章で、スポーツイベント開催における施設整備の正当化について指摘した通り、国民体育大会・国際大会の開催決定がなされれば、それを実施しなくてはならず、施設を整備せざるを得ない状況となる（町村2018）のである。未利用地の有効活用については、未利用地の購入や維持に係る費用が

²⁵ アジェンダ設定とは、地方自治体が抱える課題の中から、政策を立案し対応すると決定することを指す。

発生しており、活用しないと公債金の利息などの費用だけがかかってしまう。施設の充実化を目的とした整備では、政策案作成段階まで至っているのが 6 件、至っていないのが 7 件とほぼ半数であった。J リーグ、B リーグ基準クリアやにぎわい・活性化を目的としたものでは、多くが政策案作成段階まで至っていない。

新設の構想が進まないのは、合意形成がなされていない場合が多いからである。構想段階においては自治体のみでの検討や決定はほとんどなされず多様なアクターとの連携によっている。合意形成がなされない要因には、以下の 3 点が挙げられる。1 点目は、一部の限られた人だけが整備の必要性を認識している点である。J リーグ、B リーグの基準クリアやにぎわいの創出は関係者にとっては必要であるが、それ以外の人にとっては必要性を感じていない可能性がある。問題と感じている人が少ない場合や特定の人だけが問題と認識している場合は、多くの地域住民にとって重要度が高いものにならない。そうすると、合意形成が進まず、政策形成においては、誰にとっての問題であるのかが重要な視点となる（真山 2001）。2 点目は、検討事項の多さである。構想段階であっても、土地、整備費用の概算、規模、施設内容、整備目的などの方向性が合意されていないとアジェンダ設定されない。改修や建替の場合はこれらのいくつかは既に決まっているため、検討事項は新設よりは少ないが、スポーツ施設の場合は、都市計画関連とスポーツ関連との検討事項があるため、通常のスポーツ政策や公共施設整備よりも内容が多岐に渡る。3 点目は、スポーツのニーズとそれ以外のニーズの不一致である。スポーツ関係者のニーズとは、競技実施のための施設や設備に対するものであり、例えば、プロスポーツチームは、規模が大きく、照明も明るく目に入りにくい高さを望む。一方で、そうした規模の大きさや照明設備は外部性に影響する。前者は、整備費や立地可能な土地に影響を与え、後者については、景観や農業への影響が危惧される。

そこで、スポーツ施設整備の構想と地方自治体の関係性について、総合計画におけるスポーツ施設整備の位置付けについての分析が必要となる。具体的には、構想の中で地方自治体はその主体や連携団体の 1 つとなった事例から、事業開始・決定段階、政策案作成段階の構想について、順調な進捗段階にある群と構想・議論中及び凍結・白紙・議論ストップの段階にある群に分けて、両者の違いを検討した（表 9）。後者の中で総合計画に位置付けられているのは、愛知県豊橋市の新アリーナ構想のみであった。豊橋市新アリーナ構想は、政策案の策定後に整備主体となる民間企業との契約ができずに白紙になった事例であるが、政策過程の途中までは順調に進められており、他の事例とは異なる状況といえる。一方、順調群

においては、基本構想だけでなく、基本計画や実施計画までスポーツ施設整備が落とし込まれていた。基本計画までに留まっている自治体においては、実施計画に落とし込まれていないのではなく、実施計画自体が分析の中で確認できなかったためそこまでとなっている。また、現在位置付けられている構想が全て順調であったわけではなく、例えば広島市のサッカースタジアム整備では、立地場所を巡って地元自治会の反対運動が展開された。現在は、地区のまちづくりとの整合性を持つよう議論が重ねられたため、地元自治会と合意形成され、整備が推進されている。

構想の進捗と総合計画への位置付けの関連性については、構想段階における合意形成が考えられる。総合計画への位置付けは、自治体内部との合意形成がなされないと難しく、特に総合計画の所管部局との連携が求められ、その前提として、自治体外のアクターとの合意形成も必要となる。地方自治体の各部局は自らだけで政策形成することはほとんどなく、関連するアクターと連携しながら行っている。順調群、非順調群のどちらであっても、合意形成の場は設置されている。例えば、非順調群である金沢アリーナ、びわ湖アリーナは、スポーツ庁のスタジアム・アリーナ改革推進事業に選定されており、どちらも官民連携協議会が設置され議論されている。しかし、その協議会の中で合意形成がなされておらず構想がストップしているのである。

ただ、こうした場による合意形成だけでは整備は難しく、負の外部性についても検討しなければならない。負の外部性については、第1章で示した通り、財政負担、光害、騒音、渋滞や路上駐車、治安悪化などであり、スポーツ施設整備に伴う住民生活や都市への悪影響が危惧される。したがって、これらへの調査や対応方針についての検討がなされなければ合意形成は難しいのである。実際、合意形成ができず反対運動まで展開された事例も見られる。そこで、次項では、反対運動が展開された事例について検討する。

表7 スタジアム・アリーナ改革の整備目的

整備	国民体育大会、国際大会、オリンピック開催	Jリーグ、Bリーグ基準クリア	未利用地の有効活用	にぎわい・活性化	施設の充実化	老朽化	その他	合計
改修	8	3	0	0	10	2	0	23
新設	4	15	2	11	13	0	4	49
建替	2	0	0	0	1	3	0	6
合計	14	18	2	11	24	5	4	78

出典：筆者作成

表8 スタジアム・アリーナ改革における新設整備の進捗状況

新設の進捗状況	国民体育大会、国際大会開催のため	Jリーグ、Bリーグ基準クリアのため	未利用地の有効活用のため	にぎわい・活性化のため	施設の充実化のため	その他	合計
事業開始・決定段階	2	2	0	2	3	2	11
政策案の作成段階	2	3	2	1	3	0	11
構想・議論段階	0	6	0	0	4	2	12
凍結・白紙・議論ストップ段階	0	4	0	8	3	0	15

出典：筆者作成

表9 新設整備の進捗状況と総合計画への位置付け

状況	自治体	分類	構想名	構想・検討・調査等		総合計画			実施計画（基本計画）策定年
順調に進んでいる	いわき市	スタジアム	いわきFCスタジアム構想	2019年6月	いわき市スタジアムを中心としたまちづくり事業可能性調査	2016年4月	新・いわき市総合計画	位置付けなし	2019年4月
	平塚市	スタジアム	湘南スタジアム複合型競技場構想	2017年1月	湘南スタジアム研究会	2016年2月	ひらつかNEXT	位置付けなし	2020年4月
	金沢市	アリーナ	金沢アリーナ	2018年1月	金沢アリーナ推進協議会	2013年3月	世界の「交流拠点都市金沢」をめざして	位置付けなし	2013年3月
	大津市	アリーナ	びわ湖アリーナ	2017年8月	びわ湖アリーナ整備促進官民連携協議会	2017年4月	大津市総合計画	位置付けなし	2017年4月
	静岡市	スタジアム	清水エスパルス新スタジアム構想		なし	2015年3月	第3次静岡市総合計画	位置付けなし	2020年3月
	岡山市	アリーナ	岡山新市庁舎総合型アリーナ構想	2018年6月	岡山シーガルズの活躍に向けた民間活力活用推進協議会	2017年3月	岡山市第六次総合計画	位置付けなし	2017年3月
	宮崎市	アリーナ	宮崎市アリーナ構想	2019年2月	宮崎市アリーナ基本構想策定関連調査業務報告書	2018年3月	第五次宮崎市総合計画	位置付けなし	2018年3月
	福島市	スタジアム	福島市サッカー専用スタジアム	2015年2月	福島市にサッカースタジアムをつくる会	2016年3月	福島市総合計画	位置付けなし	2020年2月
順調に進んでいる	沖縄市	アリーナ	沖縄市多目的アリーナ施設整備	2014年4月	市長選の争点	2016年3月	第4次沖縄市総合計画	基本計画（実施計画なし）	2016年3月
	青森市	アリーナ	青森市アリーナプロジェクト	2018年3月	青森市アリーナプロジェクト有識者会議	2019年9月	青森市総合計画	基本計画（実施計画なし）	2019年9月
	山形市	スタジアム	モンテディオ山形新スタジアム	2015年5月	新スタジアム構想検討委員会	2020年4月	山形市発展計画2025	基本計画（実施計画なし）	2020年4月
	北広島市	スタジアム	日本ハムファイターズ新球場	2015年10月	官民連携による総合運動公園整備調査検討開始 市民説明会、推進期成会、協定締結	2016年3月	北広島市総合計画（第5次）	実施計画	2018年3月
	豊橋市	アリーナ	豊橋市新アリーナ構想	2017年3月	経済産業省調査	2016年3月	第五次豊橋市総合計画	実施計画（具体性なし）	2020年4月
	千葉市	アリーナ	千葉公園体育館構想	2014年度	千葉公園内への新体育施設整備に関する基礎調査を実施	2012年3月	千葉市新総合計画	実施計画	2018年3月
	広島市	スタジアム	広島市サッカースタジアム	2013年6月	サッカースタジアム検討協議会	2020年7月	広島市総合計画	実施計画	2020年7月
	今治市	スタジアム	FC今治複合型スタジアム	2017年3月	経済産業省調査	2019年12月	第2次今治市総合計画	実施計画	2019年12月
	鹿児島市	スタジアム	鹿児島市サッカースタジアム	2017年3月	サッカー等スタジアム整備検討協議会	2017年4月	第五次鹿児島市総合計画	実施計画	2020年5月

出典：筆者作成

第2項 反対運動の展開

スポーツ施設整備の反対運動²⁶については、表 10 にまとめた。まず、これら 3 つの事例について、反対運動の要因分析を中心に概説する。

1 つ目はつくば市総合運動公園である。これは、住民投票によって整備が否決され白紙撤回となった事例である。つくば市総合運動公園とは、つくば市の単独事業として総事業費 366 億円かけて整備する事業構想である。具体的には、収容能力 3 万人規模の陸上競技場と同 3,000～5,000 人規模の体育館のほか、サッカー場やラグビー場の整備も行う内容で、北関東最大の施設が構想された。反対運動のきっかけとなったのは、基本構想策定後のパブリックコメント実施中に整備予定地の土地購入が議会で可決され実行されたことであった。その後、市民による「つくば市総合運動公園を考える市民の会」が創設され、以後反対運動が展開される。もう 1 つの争点となったのは、366 億円という整備費の規模である。人口約 20 万人規模の自治体の単独事業としては規模が大きすぎるとの意見が出された。これに対し、つくば市は、整備費は補助金などがあるため 70 億円ぐらいの負担で可能であったが、住民への広報や情報公開が不十分で整備費の大きさだけで一人歩きしてしまったと説明している (URL 48)。最終的には、「つくば市総合運動公園を考える市民の会」による住民投票請求がなされ、住民投票の結果、否決された。この事例の要因としては、一部の関係団体からの要望や賛成によって整備ありきのプロセスで進められ、民意の反映は形だけとなったこと、市民や議会に対する説明の機会がほとんどなく、情報公開が不十分であったことが挙げられる。

2 つ目は、広島市サッカースタジアムである。これは広島市内にサッカー専用スタジアムの整備を行う構想である。整備の要望がサッカー関係団体から出されて「サッカースタジアム検討協議会」が設置されたが、最終的に候補地を 1 つに絞ることができず、2 カ所を候補地とする提言がまとめられた。これをきっかけに協議会内のアクター間に対立関係が生じ、その解消のため、「サッカースタジアム検討協議会」で建設候補地から削除された土地が再び建設候補地として検討された。候補地の地元住民から騒音、渋滞、違法駐車、地元居住環境への影響などを理由にサッカースタジアム建設候補地撤回申し入れ書及び質問書が提出され、反対の立場が表明された。その後、地域住民との話し合いは 1 年 10 ヶ月にも及び、最終的にはその候補地に整備されることとなった。この反対の立場が表明された要因として

²⁶ スポーツ施設全体としてはこれらの他にも事例が見られるが、本論文が対象とする中では、この 3 つである。

は、1 つには、不透明なプロセスが挙げられる。突然候補地が追加となり、候補地周辺の住民としては選定の理由やスタジアムの必要性が理解できないまま説明会がなされた。つまり、議論への参画や十分な情報公開がなされなかったのである。もう 1 つは生活環境への悪影響である。地域住民は、騒音、渋滞、違法駐車といったサッカーの試合時に発生する影響と生活の一部として使用していた場の消失を懸念し、日常時と非日常時の両方に影響が出ると考え反対したのである。つまり、この事例の要因は、環境や生活への影響、不透明な政策過程、財源の確保が重層的となり、反対運動につながっていた (URL 49, 50, 51, 52)。

3 つ目は、サンガスタジアムである。サンガスタジアムとは、京都府と亀岡市が主体となって整備した府立の専用球技場である。2009 年の京都パープルサンガからの要望を契機として、京都府に「京都府におけるスポーツ施設のあり方懇話会」が設置され、球技場新設の検討が開始された (URL 53)。同時に、京都パープルサンガ、京都府サッカー協会、京都商工会議所、京都青年会議所が主となって、「京都・サッカースタジアムを推進する会」が設立され、約 48 万人の署名が提出された (URL 54)。その後、専用球技場用地調査委員会で亀岡市に決定され、亀岡市が提案した土地での整備計画が進められることとなる。しかし、2013 年の「京都府におけるスポーツ施設のあり方懇話会」で「京都スタジアム（仮称）の整備に向けて（素案）」が検討される前頃から、整備地付近の保津川に生息する天然記念物アユモドキの生態への影響が危惧されるようになった。日本魚類学会からは、京都府の「アユモドキ保全回復事業計画」との整合性や整備地の再検討について質問・要望が出される (URL 55)。亀岡市においても、自然保護活動を目的とした市民団体「亀岡見らいづくり隊」が建設の是非を問う住民投票実施に向けた署名活動が始められ、反対運動が開始されるのである。そこでは、アユモドキの保全に加えて、財政負担や情報公開についても指摘されている。特に、後者については、反対側からアユモドキの保全や費用便益に関するデータの分析や公開が不十分との意見が出されていた。 (URL 56)。これに対し京都府は、環境保全専門家会議を開催してアユモドキの保全とスタジアム整備について検討し、整備地の変更を決定した。一方で、2015 年亀岡水害問題連絡会もスタジアム建設の前に治水問題の解決を優先するべきとし反対の意向を示した。そして、2016 年 4 月「亀岡駅北開発・スタジアム関連訴訟を支える会」が設立され、反対運動が拡大するのである。

このように、反対運動展開の要因は、まずは自然環境の保全である。アユモドキの保全は、反対運動の大きな争点となり全国的な学会や自然保護団体にまで広がった。京都府や亀岡市としてもアユモドキの保全は進めていたため、その意味では自己矛盾していたとも取れ

る。もう 1 つは生活環境の保全である。2013 年に保津川の浸水があり、住民の優先度はスタジアム建設ではなく治水問題にあったため、スタジアムの整備よりも治水への税金使用を優先するべきとの意見が出された。そして、両者ともに共通するのは、政策過程の不透明さと情報の非公開である。

以上からは、次の 2 点が指摘できる。1 点目は、反対の要因がスポーツ施設自体への反対ではないことである。確かに、つくば市の事例では、財政負担と関連してスポーツ施設の規模が焦点となったが、これはどちらかというところ財政負担や政策過程に反対の重点が置かれていたといえる。こうした状況は、NIMBY (Not In My Back Yard) に近いと考えられる(清水 1999)。NIMBY とは、地域における必要性は認識しているが自分の住居付近は困るという意味で、ごみ焼却施設や火葬場などの整備において発生する状況である。スポーツ施設は、多くの住民が必要性を感じているわけではないが少なくとも否定的には捉えられておらず、整備の影響により反対されている点で NIMBY の状況にある。NIMBY は、立地地域外住民が享受する利益と立地地域住民が被る直接的または顕在的影響との構図となる。スポーツ施設についても整備に積極的な立場と消極的な立場の構図となる。前者は、スポーツ施設が整備されれば、スポーツに親しむ場が増え、スポーツ振興や健康増進の推進が可能となり、住民に豊かな生活をもたらすとする。一方、後者は、騒音や光害など生活環境の悪化、森林伐採や生態系破壊など自然環境の悪化、整備費の財政負担を危惧する。そこで問題となるのが情報の非対称性である。立地地域住民の負担や利益については多く議論される一方で、地域外住民の負担や利益についてはほとんど報告されていない(野波ほか 2015)。ここに合意形成の可能性がある。野波(2017)によると、反対施設に対する立地地域外住民の関心と共感が立地地域住民に大きな影響を及ぼすことが示された。したがって、スポーツ施設整備においては、整備に積極的な立場のアクターが消極的な立場のアクターに対して高い関心を持ちつつ熟慮する意図を示すことが重要となる。つまり、整備に積極的な立場と消極的な立場との相互作用が重要といえるのである。

2 点目は、こうした相互作用の場の設定がなされていないことである。どの事例においても、議論の場に反対のアクターは参画しておらず、整備に積極的な立場のアクターが多く参加している。反対運動のきっかけは、生活環境や自然環境など 1 つの要因であるが、次第にその意思決定方法やプロセスといった政策過程に関わる要因も加わり、複合的な要因に発展していた。もし仮に反対のアクターが議論の場に参画していれば、意思決定方法やプロセスに問題があった際指摘でき、その場での修正も可能性としては考えられるが、参画してい

ない場合は後日それらについての結果のみ知ることとなり、可能性すらなくなる。参画していない場合でも、すぐにその議事録などが情報公開されれば反対意見の提出も可能性として残されるが、現実的には難しい。広島サッカー専用スタジアムの事例でも、協議会において、候補地の地域住民の意見を反映させる、要望・仕組み・審議過程・議事録を公開する必要性について意見が出されたが、実現することはなかった（URL 50）。自治体としては、議論の場が整備に積極的な立場のアクターで構成されれば、反対意見への対応として、より詳細な調査・分析の必要性、反対意見による議論の延長がなくなり、時間的にも費用的にも効率が良くなる。しかし、反対運動が展開された場合、訴訟や住民投票へと発展することを考えると反対のアクターとの交渉や協議が必要となり態度を軟化または変化させなくてはならないが、一度反対の立場となるとそれらは難しく、時間や費用はかえって増加してしまうことが予想される。長期的に捉えれば、反対の立場となるアクターをなくすようにすることがコストの削減につながる（Scherer and Sam 2008）のである。

以上より、反対運動の要因として、スポーツ施設整備の効果を享受するアクターだけでなく、それによって影響を受けるアクターまでも含めた議論がなされていない点にある。したがって、整備に積極的な立場だけでなく、消極的な立場のアクターも参画した上での議論が求められる。それには、政策主体となる地方自治体においては、合意形成に関する理論においてもこうした分析は重要とされている（Susskind and Zion 2002）関連アクターとそのイシューの分析をなさなければならない。そこで次項では、スポーツ施設整備に関連するアクターとそのイシューについて検討する。

表10 スポーツ施設整備における反対運動の事例

事例		サンガスタジアム	総合運動公園整備計画	広島サッカー専用スタジアム
政策主体		京都府 亀岡市	つくば市	広島県 広島市 広島県サッカー協会
整備目的		スタジアム充実化 にぎわい創出 経済活性化	国民体育大会会場整備 スポーツ活動の拠点	スタジアム充実化 経済活性化
検討会議	名称	京都府におけるスポーツ施設のあり方懇話会	つくば市総合運動公園基本計画策定委員会	サッカースタジアム検討協議会
	参画アクター	学識経験者3名、プロスポーツチーム2名、競技団体・体協9名、地元経済団体2名、青少年育成団体1名、医師会1名、高体連1名	学識経験者3名、スポーツ関係者6名、研究機関3名、市民代表9名、民間企業3名、市議会議員2名、行政機関5名	学識経験者4名、サッカー協会代表者2名、県体育協会代表者1名、市スポーツ協会代表者1名、サンフレッチェ広島代表者1名、金融機関代表者1名、地元経済代表者1名
主な賛成のアクター		亀岡商工会議所 亀岡市サッカー協会 亀岡市自治会連合会 亀岡市PTA連絡協議会 亀岡市商店街連盟	スポーツ関係団体 つくば市区会連合会 つくば市PTA連絡協議会	サンフレッチェ広島 広島商工会議所
主な反対のアクター		亀岡みらいつくり隊	つくば市総合運動公園を考える市民の会	基町の明日を考える会
反対理由	財源	○	○	
	自然環境の破壊	○		
	生活環境への侵害	○		○
	政策プロセス	○	○	○
	情報公開	○	○	○
現状		環境調査、建設地の変更により整備	住民投票によって否決	地元地区のまちづくり計画策定により推進

出典：筆者作成

第3項 整備に関連するアクターとそのイシュー

スポーツ施設整備に関わるアクターとそのイシューは表11にまとめた。アクターは、公的団体、民間団体、民間企業、地域住民に大別される。公的団体には、地方自治体、議会、周辺の地方自治体がある。地方自治体は、スポーツ施設整備をそれぞれの部局の目的を達成するための手段として捉えている。議会は、その主な役割に予算案の承認があり、地方自治体の議会の議決事項として予算を定めることとされていることから、地方自治体の予算案には議会の承認が必要となる。スポーツ施設整備の予算案は建設費用だけでなく、整備の調査・検討に係る予算案の承認も行われる。市町村は都道府県の政策を踏まえて自らの政策を立案することから、スポーツ施設整備の正当性について議論する場の1つであるといえ、都道府県と周辺の地方自治体もアクターとなる。

次に民間団体であるが、民間団体のアクターはスポーツ関係、商業関係、環境関係に分かれる。スポーツ関係は、概ね施設の充実がスポーツ振興につながるというイシューである。ただし、整備するスポーツ施設で実施できない種目の競技団体にとっては、自分たちの活動の場が増えずにその種目の振興がなされないとの意見が出される可能性がある。商業関係については、商店街や商工会議所があり、そこではスポーツイベントやプロスポーツの興行による経済効果がイシューとなる。環境関係については、環境に関する民間団体やNPOがあり、スポーツ施設整備による環境破壊や生態系への悪影響がイシューとなる。

そして、民間企業であるが、それらは金融関係、建設関係、地元大手企業に分かれる。地元金融機関は、大規模施設の建設に伴う整備費の融資がイシューとなる。近年は、地元金融機関が政府系金融機関などとのファンド形成や金融支援をなす事例が見られ、公共事業へ関与するようになっている（URL 57）。建設関係については、そのアクターは、地元建設業者と大手建設業者と呼ばれる建設業者である。スポーツ施設の整備が大規模であればあるほど、また技術が高度であればあるほど、地元建設業者だけでは難しく大手建設業者でなければ請け負うことができない。通常は大手建設業者が主となり、地元建設業者を優先的に含める形で共同体を作り建設を行い、それによる経済効果をイシューとする。

最後は地域住民である。地域住民は個人と団体に分かれ、整備地周辺については騒音、光害、ゴミ増加、治安悪化、交通渋滞が予想されることから、近隣の住民は生活への支障を危惧する。そして、整備地周辺以外に在住する住民には、スポーツが盛んとなることが豊かな生活の実現を可能と捉えるイシューがある。しかし、その一方で、生活への支障や財政負担を懸念するイシューもある。さらに、スポーツ施設整備自体には無関心で特に意見がないとする態度もある。団体としては、市民団体と自治連合会・地元自治会があり、これらも整備地周辺以外に在住する住民と同様に、整備に積極的なイシューと消極的なイシューに分かれている。

以上がスポーツ施設整備のアクターとそのイシューとなるが、個別の事例を分析すると、そこにはこれらのアクター以外のアクターも関係してくる。本論文では、各事例における比較的多く見られるアクターを対象として考察した。このことから、スポーツ施設整備に関するアクターとイシューに関しては、以下の点が指摘できる。

まず、スポーツ施設の多様な捉え方である。本論文が対象とするスポーツ施設には、スポーツの施設、興行を行う施設、大規模な施設といった3つの特徴がある。表11に示したように、スポーツ施設整備に対するそれぞれのアクターのイシューは異なる。スポーツの施設

のアクターについては、地域のスポーツ振興を担う存在として、スポーツ協会、各競技団体、プロスポーツ、総合型地域スポーツクラブ、レクリエーション協会、スポーツ推進委員など多くある。これらの全てがスポーツ施設整備に関わるわけではないが、整備過程などを通じて多くのアクターが関わる。興行を行う施設についても、その経済効果をイシューとするアクターは多く、商店街や地元企業などとそれを支援する地方自治体の産業振興所管理局がある。最後は大規模な施設についてであるが、施設が大きくなればなるほど多くの費用が必要となり、その利害を求めて、建設業者や地元金融機関がアクターとして関わるようになる。

次に、イシューの複雑性がある。イシューの内容は、スポーツ施設に対する多様な捉え方に関連付けられたものとなることから、同じイシューであっても内容が異なる場合がある。例えば、経済活性化の場合、商工会議所や商店街は飲食物などの販売といった商業における経済的効果であるが、建設業者は、建設による経済的効果となる。つまり、経済的効果があるというだけで両者に効果があるとは限らないのである。また、イシューは最初から同時に発生せず、連鎖的、突発的に生じる場合がある。1つのイシューが生じると他のイシューの発生につながったり、災害によって発生したりする。例えば、反対運動の際に指摘される政策過程や情報公開は政策形成の途中から指摘されるようになり、最初から指摘されるとは考えにくい。突発的な発生については、大雨の影響により周辺河川が氾濫し、治水の問題が求められるようになるなどが想定される。

ただし、これだけ多様であってもイシューにないものもある。例えば、コミュニティ形成やシビックプライド醸成といった外部性の非経済的効果についてはイシューに挙げられていない。特にわが国においてはその傾向が顕著である。加えて、それぞれのアクターが重なっている場合もある。スポーツ関係者であって市民でもある人は多いと推定される。スポーツ関係者とは体育協会やスポーツ協会、各競技団体の役員などを主に指すが、これらは市町村ごとに設立されており、その自治体の住民であることが多い。つまり、スポーツ施設整備に関するイシューは、ただ種類が多いというだけでなく、イシューの細分化、発生のタイミングのずれ、アクターの重なりが見られ、複雑化する。そしてこれが、整備に対する考え方にも反映されるのである。

こうしたイシューは、整備に対する立場につながる。基本的には、整備推進に積極的な立場（以下、積極派）、消極的な立場（以下、消極派）、整備にあまり関心がない人々（以下、無関心派）に大別される。積極派には、地方自治体スポーツ所管部局、スポーツ関係者、地元産業界（商売、建設）、教育関係になることが多い。消極派には、市民団体、環境団体、

施設立地周辺住民になることが多い。無関心派は、一般市民が想定される。この中で最も多いのは無関心派であり、積極派や消極派は少ない。ここで注意しなければならないのが、たとえ立場が同じであってもその詳細は異なる点である。例えば、積極派であっても、主体的な役割を担うアクターもいれば、それに依存するアクター、賛成だが特に何もしないアクターなどが考えられる。舟橋ほか（2020）によるサッカースタジアムの政策過程におけるアクターとその 이슈の分析では、地方自治体所管部局や議会が意思決定へ影響を及ぼしており、プロスポーツチームや競技団体は依存的であったと報告されている。ただ、これらの役割は常に同じアクターが担うかといえばそうではなく、プロスポーツチームや企業が意思決定に影響を及ぼす可能性もある。

それぞれの立場の 이슈について、必ずしもそうなるとは限らないが、積極派はスポーツ振興、経済活性化、消極派は自然環境、生活環境、財源となることが多い。スポーツ施設の価値分類の視点から捉えると、積極派は使用価値、消極派は受動的利用価値における負の外部性となり、積極派と消極派ではスポーツ施設に対する視点が異なり、これらが立場の違いに現れているといえる。これについては次の2点が指摘できる。1点目は、立場の明確化のタイミングである。立場が明確になる契機は、スポーツ施設整備自体への反対ではなく、その整備過程で自らの 이슈との関連性が認識されるようになったタイミングが多い。例えば、広島サッカー専用スタジアムの事例では、立地場所の変更の発表に伴い、変更後の立地周辺住民の反対運動が展開し始めた。

2点目は同カテゴリー内の 이슈の対立である。例えば、施設の整備はスポーツ振興につながるとされるが、施設の整備内容によっては、その施設で行える種目と行えない種目があり、行える種目のアクターにとっては良いが、行えない種目のアクターからするとあまり意味がない施設となる。ゆえに、スポーツ関係の中でも対立が起こる可能性があり、事実こうした対立は近年よく見られる。サッカー専用スタジアムの整備を要望している J リーグクラブは多いが、整備主体となる地方自治体からするとなるべく多くの種目が実施可能な方が望ましい。特に陸上競技の関係団体からすると陸上トラックの整備は重要となる。これは新国立競技場をめぐる陸上トラック撤廃の是非に関する議論と同じ構図となる（URL 58, 59）。

これらの中で最も多くの 이슈となっているのは、経済的側面である。唯一、積極派、消極派、無関心派全てにまたがっている 이슈である。無関心派にとっても、整備費が大きな争点となったつくば市の事例における住民投票の結果を踏まえると、財源への関心は

一様に高いと考えられる。財政が逼迫している自治体にとっては、スポーツ施設の整備費は大きな負担であり、将来にわたる財政負担や他の政策への影響が懸念される。加えて、このこと土地の取得や手続きの透明性、情報公開といった過程にも影響を及ぼす。その一方で、経済的効果が試算され、地域に大きな利益をもたらすとされるが、費用を上回るほどの効果はないとの指摘もある（Baade and Dye 1990）。これらの関係性については、いわゆる費用対効果の問題だけでなく、財政負担の正当性や受益者負担の問題も含まれる。したがって、次節ではスポーツ施設整備の経済的側面を検討する。

表11 スポーツ施設整備に関するアクターとそのイシュー

アクター			イシュー							態度		
大区分	中区分	項目	スポーツ		生活			整備過程		賛成	反対	中立・無関心
			施設の確保	スポーツ振興	生活環境	経済的価値	自然環境	財源	プロセス			
公的団体	地方自治体	スポーツ施設整備所管部局 (教育委員会または首長部局)	スポーツ施設の	スポーツの振興	豊かな生活の	興行の実施に		整備費の確保		○		
		産業振興所管部局	興行施設の			興行の実施に				○		
		財政所管部局	大規模施設の					財源の確保		○	○	
	議会	議会	大規模スポーツ			興行の実施に		予算案の承認 (税金使用の)		○	○	
		都道府県	スポーツ施設の	スポーツの振興		興行の実施に				○	○	
		周辺の地方自治体	スポーツ施設の	スポーツの振興		興行の実施に				○	○	○
民間団体	スポーツ関係	スポーツ協会	スポーツ施設の	スポーツの振興						○		
		競技団体(該当種目)	該当種目実施	該当種目の						○		
		競技団体(非該当種目)	非該当種目実施	該当種目の							○	
		プロチーム	ホームゲーム ライセンス交付	該当種目の		チームの				○		
	商業関係	商店街	興行施設の			興行の実施に				○		
		商工会議所	興行施設の			興行の実施に				○		
	環境関係	環境団体	自然豊かな土地			自然環境の		情報開示			○	
	環境関係	環境団体	自然豊かな土地			自然環境の		情報開示			○	
民間企業	金融関係	地元金融機関	大規模施設の					整備費の融資				○
	建設関係	地元建設業者	大規模施設の			施設建設に				○		
		大手建設業者	大規模施設の			施設建設に				○		
		地元大手企業	大規模施設の		まちの活性化			寄付または融資		○		○
地域住民	個人	住民(整備地周辺在住)	大規模興行施設		生活に支障が						○	
		住民(整備地周辺以外在住)	大規模興行施設	スポーツの振興	豊かな生活の			財政負担		○	○	○
	団体	市民団体	大規模興行施設		生活に支障が			財政負担	情報開示	○	○	○
		自治連合会・地元自治会	大規模興行施設	スポーツの振興	豊かな生活の 生活に支障が 出る					○	○	○

出典：筆者作成

第3節 スポーツ施設整備における経済的側面の検討

第1項 整備費と財源の確保

地方自治体の財政は依然として逼迫している。総務省（URL 60）によると、地方自治体の財政における弾力性度合いの判断指標である経常収支比率は、2018年度は93.0%と高い割合を示しており、過去10年間ほぼ横ばいとなっている。また、実質公債費比率は減少しているものの、地方債現在高もほぼ横ばいであり、今後もこの傾向が続くとされる。一方で、積立基金（財政調整基金、減債基金、その他特定目的基金）は、2006年度は13兆6,000億円であったものが2016年度には21兆5,000億円と7兆9,000億円増加している。増加の要因には、国の施策や合併といった制度による積立てや、公共施設などの老朽化対策や災害など様々な将来への備えのための積立てがあるが、その多くは後者である。ただ、都道府県と市町村では基金の規模が異なり、その内訳は、都道府県が6兆9,772億円、市町村が14兆5,690億円であり、平均額は都道府県がおおよそ1,453億円、市町村がおおよそ85億円となる。

このような財政状況の中で、スポーツ施設の整備には少なくとも100億円から200億円の整備費が必要となる。例えば、サンガスタジアムはおおよそ154億円、パナソニックスタジアム吹田はおおよそ140億円、沖縄アリーナはおおよそ158億円の費用が必要とされる。規模が大きくなれば、さらに整備費は多額となる。2002年サッカーワールドカップ開催スタジアムの整備費を表12にまとめた。収容人数が4万人を超えるとその分規模も大きくなり、最低でも200億円以上の費用が発生している。他の公共施設をみると、大規模な文化ホール（2000～3000席）の整備費はおおよそ100億円から200億円（URL 61）、図書館の整備費はおおよそ30億円から50億円となる。これらと比較すると、スポーツ施設の整備費は同程度かそれ以上となる。上述の地方財政状況を踏まえると、地方自治体、特に市町村にとって、スポーツ施設の整備費は簡単に捻出できる額ではなく、効率的な財源の確保が求められるのである。

スポーツ施設の財源については表13に示した。地方自治体自身の財源は、一般会計、積立基金、公債から支出される。公債については、対象施設、充当率、交付金参入率も地方自治体にとって十分なものではなく、財源として活用しやすいわけではない。交付金や補助金については、様々な省庁からの支出が可能である。最も充実しているのは、電源立地地域と防衛施設周辺地域に対するものであり100%交付も可能となるが、全ての地方自治体が活用できるわけではない。通常は、文部科学省の学校施設環境改善交付金（地域スポーツ施設整

備)と国土交通省の社会資本整備総合交付金が活用される。しかし、これらの補助率は決して高いとはいえず、しかも後者は都市公園内の施設に限定される。民間団体の財源としては、日本スポーツ振興センターによる toto 助成と民間都市開発推進機構によるまち再生出資業務がある。toto 助成は「大規模スポーツ施設整備助成」が該当するが毎年公募されておらず、常には活用できない。さらに、対象が、J リーグホームスタジアム、国民スポーツ大会冬季大会競技会場に限定されており、全てのスポーツ施設に活用できるわけではない。まち再生出資業務は民間事業者を対象としており、地方自治体の財源とはならない。つまり、これらの補助制度は地方自治体にとって資金調達の有効な手段となっていないのである。

国の補助金額は、諸外国と比べて低い水準にある。そもそも、わが国のスポーツ関連予算そのものが諸外国に比べて低い水準にある(表 14)。諸外国の対 GDP 比と比較すると、イギリス、フランス、スウェーデン、デンマークはわが国の 10 倍以上となっており、ヨーロッパ諸国とは大きな差がある。もちろん、これらの予算がそのままスポーツ施設整備の予算になるわけではないが、スポーツに対する支出の認識が異なることは示唆される。フランスやオランダでは、競技力向上よりも子どもから高齢者に至る様々な人々がスポーツに親しむことができるよう、スポーツ機会の充実と環境整備に多くの予算が割かれている(URL 62)。

スポーツ施設整備に関しては、ドイツのゴールデンプランが例として挙げられる。これは本論文の対象とは異なるが、整備費の確保についての面から参考になる。ドイツのゴールデンプランとは、「健康は人間にとって黄金のように尊い」ということから命名されたスポーツ施設整備のナショナルプロジェクトである。このプランでは、西ドイツオリンピック委員会が建築・都市計画・スポーツの専門家に協力依頼し、住民 1 人あたりの施設面積や施設までの距離や時間を基に施設基準がつくられ、施設が整備された。整備費については、国が 2/10、州が 5/10、市町村が 3/10 を負担した。このプランによって 1975 年までの 15 年間に投じられた施設整備費は、約 173 億 8,400 万マルク(約 1 兆 2,342 億 6,400 万円)にもなっている(URL 63)。このように、わが国のスポーツ施設の整備に対する補助金は諸外国に比べて低い水準にあり、地方自治体に対する国の支援の必要性が示唆できる。

こうした整備費の負担は、整備後にも影響する。整備費の資金調達のために、公債の発行を行う自治体が多い。それにより、多世代への平等な負担が可能とされる一方で、将来への過大な負担となる可能性(砂原 2012)や過大な借金を増やすだけ(橋本 2010)などの指摘がなされている。例えば、長野オリンピックのためにスポーツ施設を集中的に整備した長野

市は、市債発行額が1,000億円を超え、開催から20年経過しても開催前の市債残高まで戻っていないのが現状である（石坂・松林 2013）。市債発行額が多すぎたとの指摘もあるが、整備費が莫大となれば、市債の発行額も多額になると予想されるため、どの地方自治体にとってもこうしたことは起こりえるといえる。また、整備費の負担の軽減は、整備後の費用負担にも影響する。スポーツ施設に限らず、建築物一般的に整備後においても維持管理費や改修費といった費用が発生する。したがって、施設整備費の検討においてはライフサイクルコストの視点も重要となる。ライフサイクルコストとは、建築物の企画設計段階、建築段階、運用管理段階および解体再利用段階の各段階のコストの総計を指す（建築保全センター 2005）。表 12 に示したように、スポーツ施設の年間維持費の幅はあるものの、およそ2億円から10億円と決して低い金額ではない。その他にも定期的なメンテナンスや改修の費用も発生する。したがって、スポーツ施設には整備後においても多額の費用負担が発生し、市債と併せると、長期間にわたって地方自治体の財政の負担となるのである。つまり、整備費の負担軽減によって、市債の発行額が軽減されれば整備後の負担も抑えられるのである。

こうした状況の中、新たな資金調達の方法が模索されている。寄付による資金調達は、企業や個人から寄付金を募り、財源の一部とする方法である。近年ふるさと納税を活用した資金調達が行われており、活用する自治体は多い。これまで、寄付による資金調達を行った、あるいは行っている施設には、パナソニックスタジアム吹田、桜スタジアム、広島サッカースタジアム、サンガスタジアムがある。しかし、現状は、寄付を募れば自動的に集まるというわけではなく、目標額の未達成や募金期間の延長が見られる。そして、その内訳は企業からの寄付金が主である。企業からの寄付金が多くなること自体に特に問題はないが、それに比し個人寄付が少ないのが課題となる。

このように、地方自治体は、これらの財源や補助を組み合わせる資金調達を行うが、莫大な整備費の確保は容易ではないのである。その中で、現在、整備費の負担軽減のために民間資金の活用がなされている。そこで、次項では、民間企業による整備・運営の可否も含めて民間資金活用と収益の確保について検討する。

表12 サッカーワールドカップ開催スタジアムの概要

名称	建設費	年間維持費	収容人数
札幌ドーム	420 億円	10 億円	42831 人
宮城スタジアム	270 億円	1.9 億円	49133 人
カシマスタジアム	324 億円	2.6 億円	41800 人
新潟スタジアム	312 億円	3.7 億円	42300 人
埼玉スタジアム	356 億円	5.8 億円	63700 人
横浜国際総合競技場	603 億円	8 億円	72327 人
エコパスタジアム	298 億円	4.4 億円	51349 人
長居スタジアム	407 億円	3.8 億円	50000 人
神戸ウイングスタジアム	219 億円	6 億円	42000 人
大分ビックアイ	251 億円	3 億円	43000 人

※ カシマと長居は建設費＋改修費

※ 年間維持費はH. 15年度実績、ただし長居はH. 14年度決算額、新潟はH. 15年

出典：亀田（2005）より筆者作成

表13 スポーツ施設整備の財源

支出団体		対象	財源	用途	助成額・補助率等
地方自治体			一般会計		
			基金		
国	財務省		地方債（地域活性化事業債）	東京オリンピック・パラリンピック（キャンプ地含む）・ラグビーワールドカップの施設	充当率90%、交付金算入30%
			地方債（学校教育施設等整備事業債）	社会体育施設等（市民体育館や市民プール等）の整備事業	充当率75%、交付金算入なし
	文部科学省	地方自治体	学校施設環境改善交付金(地域スポーツ施設整備)	地域スポーツセンター、水泳プール、地域屋外スポーツセンター、地域武道センターなど	交付対象経費(※)に1/3を乗じて得た額(上限額は施設・面積等により異なる)
	経済産業省	地方自治体	電源立地地域対策交付金	電気の生産地の地方自治体が対象	電源種、出力、使用済燃料貯蔵量等を基に算出 100%交付も可能
	防衛省	地方自治体	防衛施設周辺対策事業補助金	自衛隊、在日米軍の防衛施設の周辺自治体が対象	緑地、屋外運動場：2/3（土地1/2） 体育館、水泳プール：防衛大臣が定める額
		地方自治体	特定防衛施設周辺整備調整交付金	ジェット機が離着陸する飛行場や砲撃などが行われる演習場等	交付額の範囲内(100%可)
	国土交通省	地方自治体	社会資本整備総合交付金	都市公園の整備(公園施設としてスタジアム・アリーナや園路、広場等を整備する場合が対象)	対象経費に1/3(用地費)又は1/2(施設費)を乗じて得た額
独立行政法人	日本スポーツ振興センター	地方自治体	toto助成（大規模スポーツ施設整備助成）	スポーツ振興投票対象試合を実施する競技場の新設事業	助成対象経費(上限額:40億円)に3/4を乗じて得た額
一般財団法人	民間都市開発推進機構	民間事業者	まち再生出資業務	市町村が定める都市再生整備計画の区域や都市機能誘導区域等における民間都市開発事業	金融支援限度額は次のうち最も少ない額 1公共施設等整備費 2総事業費の50% 3資本の額の50%

出典：各省庁のウェブサイトより筆者作成

表14 諸外国のスポーツ政策予算

	予算額 (円換算)	予算額 (自国通貨)	GDP額 (自国通貨)	対GDP比	対日本比	(年度)
日本	185億6,000万円	185億6,000万円	479兆1725億円	0.0039%	1.00	(H22)
イギリス	749億6,500万円	5億7,666万ポンド	1兆4536億ポンド	0.0397%	10.24	(H22)
ドイツ	263億3800万円	2億2903万ユーロ	2兆3971億ユーロ	0.00955%	2.47	(H21)
フランス	996億4,800万円	8億6,650万ユーロ	2兆0095億ユーロ	0.0431%	11.13	(H23)
イタリア	93億1656万円	8101万3560ユーロ	1兆5488億ユーロ	0.00523%	1.35	(H22)
スウェーデン	255億7500万円	17億500万SEK	3兆4843億SEK	0.0502%	12.97	(H23)
デンマーク	134億4700万円	7億9100万DKK	1兆6561億DKK	0.0478%	12.33	(H21)
アメリカ	—	—	15兆2270億ドル	—	—	(H23)
カナダ	172億2,000万円	2億500万カナダドル	1兆7115億カナダドル	0.0146%	3.77	(H22)
オーストラリア	50億8,400万円	6,200万豪ドル	1兆2483億豪ドル	0.005%	1.28	(H21)
ニュージーランド	39億円	6191万NZドル	1859億NZドル	0.0333%	8.6	(H21)
韓国	149億4,500万円	2,135億ウォン	1063兆0591億ウォン	0.0201%	5.19	(H21)
中国	304億8400万円	25億4038万元	1兆6215億元	0.0064%	1.65	(H22)

出典：文部科学省（URL 63）

第2項 民間資金活用と収益の確保

多額の整備費確保に対して、国は PPP（Public Private Partnership）のスキームで指定管理者制度、コンセッション方式、PFI といった民間資本活用制度を構築してきた。特に PFI は多くの自治体で採用されている。2018 年度には事業数 740、契約金額 6 兆 2361 億円となり、1999 年度に制度が始まって以降、事業数、契約金額ともに増加し続けて（URL 64）、公共施設の整備・資金調達手法として一般化してきている。PFI は、民間資金の活用に焦点が当てられ、コスト削減による質の高いサービスの提供が可能とされる。PFI 導入の契機としては、それまでの公共施設整備における杜撰なプロジェクト選択、メンテナンスの必要性、非効率な価格設定、権力と腐敗、制度設計の問題の存在（Engel, Fischer and Caletovic 2014=2017）が挙げられている。これらに対し、PFI は予算制約の緩和、効率性向上、競争導入、適切な受益者負担金設定、施設整備のスクリーニング、適切な所得分配が可能とされる。しかしながら、自治体主導による整備であっても PFI による整備であっても、自治体としての費用は発生する。長期間の財政負担という意味では、公債によるものかサービス手数料によるものかの違いのみで大きな差はないが、設計と整備のリンゲージによる効率性が指摘できる（Engel, Fischer and Caletovic 2014=2017）。PFI に加えて、土地貸与による民間整備がある。これは、地方自治体が土地を貸与し、民間企業やプロスポーツチームが整備する方法である。地方自治体は、整備費の負担をしなくてもよく、逆に土地の賃料を収入

とできる。しかし、この方法も PFI と同様に収益の確保の有無が条件となる。

PFI のスポーツ施設への適用について、まずは民間資金活用に対する方針が前提となる。地方自治体を対象とした調査 (URL 65) によると、地方自治体の多くがスポーツ施設の財政負担を問題とし、およそ 73% の地方自治体が民間資金の活用が必要と回答しており、スポーツ施設整備に対する民間資金活用の意向はあるといえる。ただ、民間資金活用のメリットが全ての公共施設にあてはまるとは限らない。コスト削減が強調される一方で、サービス品質と利用者の利益の確保が不十分となる可能性もあり、最良の選択肢かどうかはプロジェクトの特性によるとされている。つまり、客観的な品質基準が設定可能、計測可能、執行可能であって、利用者が品質を観察してより良いサービスを求めて意見をいえる場合には上手く機能するとされるが、品質が公共政策の主要な 이슈 であって、それらが測定可能でなければ自治体主導が望ましい (Engel, Fischer and Caletovic 2014=2017) のである。したがって、施設の事業内容と PFI の親和性の検討が重要となる。スポーツ施設に関しては、経済活性化だけが目的ではないため、PFI の条件に必ずしもあてはまるとは限らない。本論文の対象とするスポーツ施設ではないが、愛知県西尾市では PFI による体育館整備をめぐる反対運動が展開された。その要因が、まさに住民ニーズと経済的収支の不一致であった。愛知県西尾市は市町村合併によって市域が 2 倍以上となり、同時に公共施設の数も 2 倍近くになり多くの重複施設を抱えた。そこで公共施設の約 16% 削減が目標とされ、体育館も検討対象施設となった。実施計画の策定作業は、市民参加型で進められ、市民説明会やワークショップなどの複数回開催、市民・専門家・学識経験者によるワーキンググループ (公募市民約 50 人、7 回実施) 開催が行われた。しかしながら、PFI の応募グループによる公開プレゼンテーションが開催され、そこでは、フィットネスクラブの併設、スケートボード場の新設が含まれたプランが示され、それが採用され議会で可決された。この事例は、住民が体育館に求める機能と経済的利益との齟齬の顕在化と捉えられる。このように、PFI が一概にも効率性を良くするとは限らず、PFI を採用しない施設整備も見られる (URL 66)。

PFI の政策過程²⁷については、図 11 に示した。基本的には、スポーツ施設整備に関する

²⁷ 事業者の選定フローは、大きく競争的対話と総合評価一般競争入札に分かれる。前者は、事前に発注者が仕様を確定可能であるが、入札者の提示する技術などによって、調達価格の差異に比して事業の成果に相当程度の差異が生じることが期待できる場合に適用する。後者は技術的な工夫の余地が小さく、入札参加要件として一定の資格・成績などを付すことにより品質を確保できる業務及び緊急対応が必要な業務(災害対応など) について適用する。スポーツ施設はある程度の技術的工夫が可能なため、本論文では前者のプロセスを採用した。

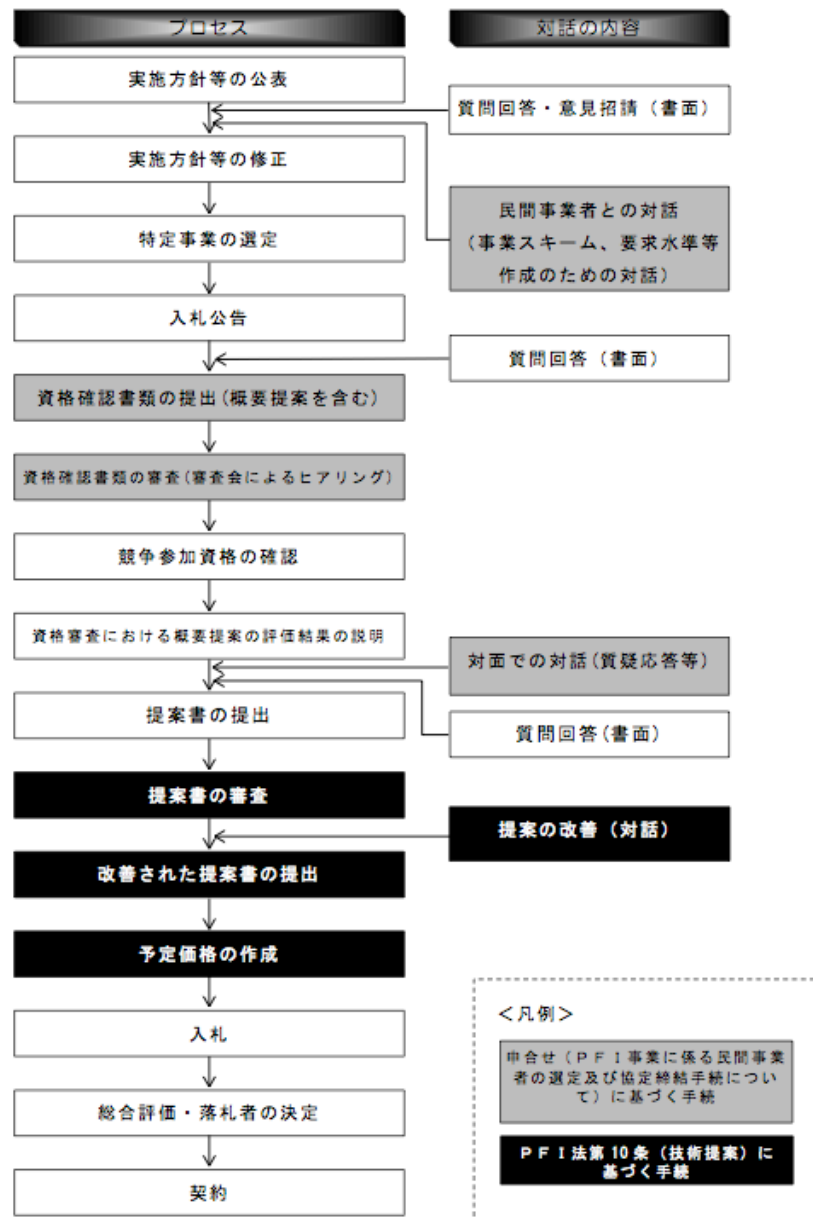
基本計画の策定後、事業実施方針の公表が行われる。これは、基本計画を踏まえた上でスポーツ施設整備所管部局によって作成される。勉強会や対話、質疑応答など、企業と地方自治体の意見交換の場が設定され、この後、入札告示が行われ、競争参加資格の確認が行われる。そして、入札と審査委員による評価が行われ、結果とともに公表される。こうした政策過程の中では、実施方針や要求水準書の作成における基本計画や市民ニーズの反映が不透明であるため、提案内容と市民ニーズの乖離のモニタリングが重要となる。

民間資金活用が困難な理由には、スポーツ施設特有の要因も指摘できる。スポーツ施設の管理運営費は支出超過となる場合が多い。例えば、新潟ビックスワンスタジアムでは、管理運営費としておよそ 3 億 7,000 万円かかるとされる一方で、年間収入の見込みはおよそ 1 億円に留まっており、この結果発生する約 2 億 7,000 万円の支出超過は新潟県が負担している（亀田 2005）。こうした状況に至る理由は、3 点挙げられる。1 点目は、芝の養生期間である。スタジアムの芝生は、養生期間が必要なため、利用制限があり、年間 60～70 日に制限されている（URL 67）。スポーツの試合以外のコンサートなどにも使用されるが、機材や設備などの設置によって芝の状態の悪化を招き、上限程度の回数が実施できないのが実際である。つまり、芝の状態維持が優先され、多くの回数の利用が見込めないのである。2 点目は、管理者と実施者の区別である。これまでスポーツ施設の施設管理者は、財団法人や企業が担う場合が多く、主な事業実施者であるプロスポーツチームやスポーツイベント主催者である企業などが管理者となることは少ない。例えば、J リーグクラブの中で施設の管理者となっているのは、3 クラブのみである。事業実施の際は、施設管理者の収入は施設使用料のみとなり、事業実施による収入は得られない。そうすると必然的に収入は少なくなるのである。3 点目は、スポーツ振興事業との関連である。一般的にスポーツ振興事業によって施設を使用する場合、使用料収入は全額免除か半額免除、低料金設定などの措置が取られる。その代わりに、管理者側には指定管理料やサービス手数料収入があるわけだが、コンサートなどのイベントは開催できないのが現実である。現在、大津市商工会議所が中心となって構想している大津アリーナ（仮称）における試算（表 15）を例にあげると、そこでは、プロスポーツとそれ以外のスポーツ、プロスポーツとスポーツ以外の興行、プロスポーツとそれ以外のスポーツとスポーツ以外の興行の 3 パターンが想定されている。その結果、プロスポーツとそれ以外のスポーツは 1 億 780 万円、プロスポーツとスポーツ以外の興行は 2 億 9480 万円、プロスポーツとそれ以外のスポーツとスポーツ以外の興行は 1 億 9,330 万円であった。つまり、収入の多寡はスポーツ以外の興行に依存しているといえるが、だからと

いって、プロスポーツ以外のスポーツ振興事業への優遇をしないというわけにはいかない。これらはスポーツ振興という公共性の高い事業であるとされているため、プロスポーツやスポーツ以外の興行と同額の料金設定は難しいのである。以上より、スポーツ施設は、その特有の理由によって経済的利益の追求は難しく、結果として何らかの形でそこには公的資金が投入されている。つまり、スポーツ振興と経済的利益の両方の追求は難しく、必ずしも全てのスポーツ施設に民間資金活用ができるわけではないのである。

このような状況の中で問題となるのが、経済的利益が少ないことではなく、多額の公的資金が投入されることである。それが受益者負担でなされれば、大きな問題にはならないと考えられる。そのためには、フリーライダーの排除可能性について検討する必要がある。スポーツ施設は、都市公園や道路のように誰でも使用できるわけではなく、基本的には利用料（イベント参加代やチケット代含む）を支払った人のみが使用（参加、観戦含む）できる。そうであるならば、受益者の特定は可能となる。しかしながら、その効果は利用者だけでなく、地域住民やスポーツ施設の広域的な波及効果を考慮すると周辺自治体の住民も含まれるといえる。また、こうした価値の発生は、全ての人に生じるわけでもなく、またタイミングも同時ではなく、数日、数ヶ月、数年後に現れる可能性もある。したがって、受益者の特定は難しく、対価を払わない人の排除は困難となる。

以上のように、民間資金活用も受益者負担も困難なことから、スポーツ施設整備へは公的資金を投入せざるを得ないのが現状といえる。しかしながら、これと公的資金投入の正当化はイコールではなく、地域住民や議会が納得しなければ成立しない。それには、まちづくりとの整合性が重要となる。まちづくりと整合性を持つことができれば、スポーツ施設は地域にとって必要な施設となり、それへの公的資金投入が正当化される可能性が高い。そのためには、自治体内外の多様なアクターとの合意形成が必要で、政策主体者は公的資金投入のアカウンタビリティを示す必要がある。



出典：内閣府（URL 68）

図11 PFIの事業者選定フロー

表15 大津アリーナの収益シミュレーション

利用/ターン	使用施設	用途	使用料小計	土日										平日																								
				小計 (万円)	単価 (万円)	稼働日数 (日)										小計 (万円)	単価 (万円)	稼働日数																				
						10	20	30	40	50	60	70	80	90	100			10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120	130	140	150	160	170	180	190	200	
スポーツオンリー	メインアリーナ	スポーツ	3,300	150	22																																	
		アマスポーツ	900	15				60																														
	小計	式典・集会	600	0	50																																	
		興行	0	0	200																																	
	小計	6,940																																				
小計	サブアリーナ	スポーツ	1,340	50	22																																	
		アマスポーツ	2,500	10				60																														
	小計	式典・集会	0	0	30																																	
		興行	0	0	80																																	
	小計	3,840																																				
プロスポーツ+興業 集中 興行	メインアリーナ	プロスポーツ	3,300	150	22																																	
		アマスポーツ	1,200	0	15																																	
	小計	式典・集会	600	0	50																																	
		興行	17,000	200				60																														
	小計	22,740																																				
小計	サブアリーナ	プロスポーツ	1,340	50	22																																	
		アマスポーツ	1,400	0	10																																	
	小計	式典・集会	0	0	30																																	
		興行	4,000	50				60																														
	小計	6,740																																				
プロ+アマスポーツ+興業 興行	メインアリーナ	プロスポーツ	3,300	150	22																																	
		アマスポーツ	1,750	15				30																														
	小計	式典・集会	600	0	50																																	
		興行	8,000	200						30																												
	小計	14,290																																				
小計	サブアリーナ	プロスポーツ	1,340	50	22																																	
		アマスポーツ	1,800	10				30																														
	小計	式典・集会	0	0	30																																	
		興行	1,900	50						30																												
	小計	5,040																																				

出典：大津商工会議所 (URL 69)

第3項 経済効果とアカウンタビリティ

地方自治体は、スポーツ施設整備の地域経済に対する効果を強調する。サンガスタジアムの経済効果については、スタジアム建設・公園・道路の整備 192 億 9,600 万円、観客やスタッフによる消費 14 億 300 万円と推計する報告（坂本 2014）がある。また、秋田新スタジアム整備を例に、施設建設によるものが 169 億 9,900 万円、年間の試合や大規模イベントなどの開催によるものが 19 億 5,100 万円、計 189 億 5,000 万円と推計された（URL 70）。これらの調査は産業連関表を用いて、直接効果、第1次波及効果、第2次波及効果が試算されている。これに加えて、近年ではサウンディング調査が行われている。サウンディング調査とは、地方自治体による事業者を対象とした意見集約のための調査である。対象となる企業は公募され、主にヒアリングによって意見集約される。一方で、サウンディング調査に参加した企業の業種は公表されるが、具体的な企業名は公表されない。

しかしながら、これらの調査結果が現実的なものかについては疑問が持たれている。まず、指摘されるのが、試算方法である。公共施設整備における費用の過小な見積もりや需要の過剰見積もりが指摘されている。Flyvbjerg, Holm and Buhl（2002, 2005）のインフラ整備における試算と実際額の比較分析によると、費用については平均 28% 実際額の方が高く、実際の使用については需要予想の 72% に留まっていた。そこでは、これらの要因として、過去の特徴的なプロジェクトのみを参照しており、かつ統計的に意味のあるサンプル数を参照していないと指摘する。つまり、成果のあったプロジェクトを参照して試算しているのである。実際のサンガスタジアムや秋田新スタジアム整備においては、例えば、サッカー以外のイベントは 25 回程度と設定されているが、その回数や集客数の根拠が示されていない。25 回程度という、月 2 回サッカー以外のイベントが行われることとなるが、芝生の養生期間を考慮すると試算に疑問が残る。また全てがプロスポーツというわけではないため、消費額自体もプロスポーツと同額になる可能性は低く、Flyvbjerg, Holm and Buhl（2002, 2005）の言及を踏まえると、過大評価している可能性が高いといえる。

次に、地域経済への貢献である。上述の経済効果があったと仮定したとしても、それが全て立地する自治体内への効果ではない。使用される飲食店や宿泊施設は自治体外の場合もあり、自治体内の飲食店や宿泊施設で全て消費されるわけではないのである。経済効果の最も多くを占める施設整備費やインフラ整備費については、そもそもスタジアムやアリーナといった大規模な建設工事を主として請け負える企業はいわゆる大企業に限られる。ただ、こうした状況の中で、地元企業との共同事業や地元資材の活用が要件として謳われている。

例えば、沖縄アリーナでは市内業者を含めたJV (Joint Venture) で応募することを条件としてプロポーザルが実施され、採用されたJVは、4社の内3社が地元企業であった。しかし、役割などについて不明確であり、経済効果の多寡は分からない。このような大規模施設整備の地域に対する影響について、関西国際空港整備を事例として分析した岡田(2005)は、大規模な整備事業が必ずしも地域に良い影響だけ与えるとは限らず、整備によって負の影響を受ける業種もあることを報告している。そして、その要因として東京所在の大企業による受注を挙げており、地域の経済力の強化にはつながらないと指摘する。

このように、スポーツ施設整備が地域経済活性化へ貢献できるとは必ずしもいえない。先行研究には、スポーツ施設には経済的効果がある(Santo 2005 ; Agha 2013)とするものもあるが、それは一部の業種や地域といった限定的に留まる(Hagn and Maennig 2009)との指摘や、施設整備を正当化するほど大きな効果ではない(Baade and Dye 1990)との指摘もなされている。経済的効果が限定的であるならば、効果と受益者の明確化が必要となる。そのためには、これまでの調査だけでなく、便益帰着構成表の作成が求められる。便益帰着構成表は、公共プロジェクトの効果を関係主体別、効果項目別に分類して記述するもので、森杉(1986)によって提唱された。関係主体(利害関係者)を列方向に整理し、行方向は各種経済効果、環境変化、不動産価値の変化、税収の変化などの項目が整理される。関係主体ごとの便益の合計値と便益項目ごとの合計値とは一致し、それが純現在価値を表す。これによって、誰にどのくらい効果があるのかが理解可能となる。そして、この効果を受益者だけでなく、地域全体へ広げるには、地域内循環が重要となる。地域に資金が入ってきても、すぐに地域外に出てしまえば地域経済は豊かにならない。地域に入った資金が、地域から出ていく前に、地域内で何回循環するかがポイントとなる。理想としては、売り上げ→所得→消費(=売り上げ)→所得というような循環が挙げられる。しかし、それぞれの段階で滞留せずに地域外に資金が出てしまえば、地域に大きな影響を及ぼさないのである(URL 71)。

こうした経済的効果の限定性に対しては、ソーシャルキャピタルやシビックプライドの醸成などの非経済的効果が、それらを代替する(Baade and Dye 1990 ; Walker and Enz 2007)という指摘があり、この点についての説明がアカウンタビリティを示す上で重要な要素となる。非経済的効果は、単なる経済的効果を創出できない時の「いいわけ」ではなく、経済的効果の発揮を促すベースとなり、地域の持続可能性を高めるものとの説明である。しかしながら、非経済的効果はいわゆる目に見えない効果であるため、ただ単に効果があるというだけでは、アカウンタビリティとしては不十分である。これらの効果を可視化する必要

がある。可視化は、説明の際に住民理解を促す。スポーツの経験があるわけでもスポーツが好きなのわけでもない住民にもその必要性の認識を進める。可視化の方法には、仮想的市場評価法（以下、CVM）と社会的投資収益率（以下、SROI）がある。

CVM は、アンケート調査によって対象物の受動的使用価値を計測する手法である。具体的には、評価対象物の状態変化に基づき回答者に対象物の評価額を質問するものである。まず何らかの状態変化を含む仮想的状況を設定し、その状態変化を起こさないために必要な費用負担額を回答する方法である（亀田 2005）。SROI は、事業における直接的間接的費用（ボランティアや無形資産含む）と、それによって達成されたアウトカムを貨幣価値へと換算することで、計算可能となるインプットに対するアウトカムの比率（SROI 値）から、社会的介入プログラムの効果を可視化するインパクト評価の 1 つである（米村 2019）。ただ、これらの手法には様々も批判も存在するが、非経済的効果への理解促進には有効といえる。

また、アカウンタビリティを示す上で重要となるのが財源である。わが国の場合は、整備の検討段階においては財源が明確にされず、国の補助金などを活用し、できるだけ財政負担とならないように努めるとの記載が多い。しかし、それではアカウンタビリティとしては不十分である。アメリカのスタジアム整備では明確に示される場合が多い。アメリカでは、前述の通りスポーツチームの試合開催のために地方自治体が本拠地となるスタジアム整備を行ってきた。背景もあり、多くのスタジアムには公的資金が投入されている。整備費の 100% 公的資金というケースも見られる。そこでは、合意形成の方法として住民投票が行われるわけだが、財源を明確にした上での投票が行われている。そして、その財源確保としては、チケット手数料や売上税²⁸、ホテル税などの一部または増税によってなされることが多い（Baade and Matheson 2006）。

以上のように、住民に対してアカウンタビリティを十分示すことは必須である。ただし、それは一方的なものではなく、地域住民と合意形成しなければ公的資金投入は正当化されず、整備は進まない。そして、この合意形成が課題であり、それには政策過程の検討が重要となるのである。

²⁸ 売上税とは、小売販売に対して課税される税である。売上税は日本の消費税とは異なり、消費者に対する小売販売の際に初めて課税される。売上税は小売販売者・小売販売または売上収入に対して課税され、基本的には小売販売者が課税することとされている（藤田 2007）。

第4章 まちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備政策

第1節 政策過程の分析

第1項 政策過程に関する理論的検討

政策科学を構想したのは、アメリカの政治学者 Lasswell である。Lasswell は、行動論政治学の研究者として知られており、政治学に精神分析を応用し、政治家のパーソナリティの分析などを行っており、第二次世界大戦後に公刊した研究において政策科学の概念を提示してきた。例えば、「Power and Personality」(Lasswell 1948) では、政策科学は社会における政策形成過程の解明、あるいは政策問題に関する合理的判断に必要なデータの提供と捉えられている。こうした政策科学には、of の知識と in の知識があるとされる。前者は、政策がどのように決定されるか、プロセスに関する知識である。ここでは、政策形成、政策実施、政策評価といったプロセスにおいて、それぞれがどのような特性があるのかが示される。また、政策プロセスに参加しているアクターとその行動に関する知識も取り扱われる。後者は、政策分析や政策デザインによってもたらされる知識である。特定の政策問題に対する解決案となる公共政策の形成の際に要求される多様な知識があてはまり、施策分析による知識は政策決定を行う上での判断材料となる(岡本雪乃 2018)。本論文では、前者を対象として検討し、プロセスの特性やアクターの行動などに着目する。

政策過程とは、「政策目的の達成のために行われる意思決定とその実施に関わる一連の行為の全てを含む」(宮川 2002 : 207) とされる。政策過程論は、多くの研究と同様に孤立した形で存在するわけではなく、政治過程論、政策決定論、社会過程論を母体として派生し、地域権力構造論、比較政治学、政策諸科学などの成果ともに発展してきた。したがって、様々なアプローチがあり、政策過程の一部に焦点をあてたものや政策過程を制度や体制から検討したものがある。スポーツ施設の政策過程の検討の際には、政策過程のスタート段階からどのように政策が形成されていったかという全体を通した議論が必要となる。そこで本論文では、段階モデルを採用する。

段階モデルは、政策形成のプロセスを段階的に表したものである。段階モデルには、政策過程の展開について予想する全体図としての機能と各段階における態様を整理する機能がある。段階モデルは、1950 年代に Lasswell によって定式化されたのが始まりで、情報収集、勧告、法規化、発動、適用、評価及び終結の 7 段階が設定されている (Lasswell 1963)。また、もう 1 つ初期の定式化として Jones のものがある。それは、認知・規定、集合化、組織化、代表、アジェンダ形成、定式化、正当化、予算化、実施、評価、調整・終了の 11 段階

に分類されている (Jones 1987)。これらの段階モデルは、アメリカの政治を土台としており、法律や制度の作成といった法規化やイシューへのアクセスの保持を意味する代表を考慮すると現在のわが国の政策過程への援用は難しいといえる。

そこで、段階モデルの「textbook model」(Birkland 2011)といわれるモデルを検討する。それは、政策過程が政策課題の設定、政策案の作成、政策の決定、政策の実施、政策の評価の順に段階的に進むとするもの (真山 2001) であり、さらに政策課題の設定については問題認識とアジェンダ設定に分けて論じるもの (Dye 1992) もある。本論文では政策形成時のより詳細なプロセスの検討が求められるため、後者を採用する。具体的なモデル (真山 2001 ; 宮川 2002) は次の通りとなる。

まず、問題の認識である。政府などの政策主体に対する要求の表明や社会に存在する様々な問題の察知または認識によって政策決定を必要とする問題が確認される。確認された政策問題は解決されるべき問題集合に加えられる。これらの問題の中からアジェンダとして設定されるアジェンダ設定段階に進む。これらの問題については、その全てについて自治体が対応することは、物理的にも理念的にもあり得ないことであり、個人の責任や市場原理に基づいて処理されるのが適当なものもある。したがって、その中から、本当に必要で、かつ自治体として対応することが可能な問題だけが取り上げられる。実際にどれがどのようにアジェンダとして設定されるかが政策過程のモデルには重要であり、これについては自治体だけでなく、議員や企業、民間団体が競合する。一方で、課題として取り上げても、対応するだけの十分な財源や人員が確保できそうにない場合や政治的判断から、アジェンダとして設定しないことを決定する「非決定」の場合もある。

次に、アジェンダに設定された問題について、その解決のための政策プログラム案を作成する政策案の作成段階である。一般に地方自治体は、政策案をいくつか策定して、それらの案の中でどれが最も有効か、能率的かなどを分析した上で、政策過程の次の段階へ引き継ぐべき政策案を策定する。政策案を選択し、政策を正式決定するのが政策の決定段階である。政策案が選択されたら、その政策が正式な決定手続きに乗せられ、審議され、議論の対象にされる。そして、必要に応じて修正や手直しを加えられ、政策として正式決定される。決定された政策が実施されるのが政策の実施段階であり、これには実施に必要な細則の決定や基準の設定といった諸決定が含まれる。実施された政策を評価する政策の評価段階となる。そこでは、政策実施活動が政策の定めた通りに適正に行われているかの評価や、政策のアウトプットを測定し、初期の目的が達成されているかの評価が必要となる。そして、それらの

情報を次の新しい政策過程に反映させるフィードバックとなる。

このプロセスにおいては、多様なアクターの相互作用が重要となる。政策過程の課題は、1 つには多様なアクターがそれぞれどんな価値、スタンス、利害、権力などの特性を持ってこのプロセスに参加するかを明らかにすることであり、もう 1 つはそれらの相互作用からどのようにして政策が決定され実施されるかを明らかにすることである。つまり、多様なアクターの相互作用の中での政策形成を明らかにすることであり、多様なアクターが関連するスポーツ施設整備の政策過程においてはこのことは必須といえる。

スポーツ施設整備の政策過程における段階モデル援用の有効性として、2 点指摘できる。1 点目は、「見取り図」(磯崎 1997) としての有効性である。段階モデルによって実際の政策過程を俯瞰的に捉えることが可能となり、これまで政策過程の視点から検討されてこなかったスポーツ施設整備の分析的アプローチが可能となる。2 点目は、政策過程を動的に捉える視点を提供できることである。単に関連要因をリストアップしたり、分類様式を提供したりするだけでなく、諸要因、諸現象間の相互作用が強調できる。スポーツ施設整備が順調に進められていない要因は様々であり、その検討にはこれらの関係性の検討が必要となる。この点が段階モデルの最大の焦点である(宮川 2002) との指摘もなされている通り、各段階における相互作用は重要である。

しかしながら、段階モデルはあくまでモデルであり、現実はそう進まない場合が多い。例えば、問題の認識と政策案の作成が明確に分かれていない場合もあり、政策案の作成が先に行われたり同時に行われたりする(Nakamura 1987)。これらのことは、段階モデルへの批判として指摘されている点である。他方で、複数の段階を同時進行することもあれば、複数の段階の間を行き来することもあり、曖昧で明確に区分しうるものではないのである(伊藤 2015)。したがって、各プロセスにおける分析の際には、プロセスの重複性や同時性も考慮しなければならない。むしろ、こうした変化に対する開放性がモデルの有効性と捉えることも可能である。

以上から、本論文は、スポーツ施設整備の政策形成に焦点をあてているため、分析は政策案の決定段階までとし、問題認識、アジェンダ設定、政策案の作成、政策の決定の 4 段階を分析枠組みとする。

第 2 項 地方自治体におけるスポーツ施設整備の政策過程

地方自治体におけるスポーツ施設整備の政策過程は各事例によって異なるが、一般的と

考えられる政策過程を図 12 にまとめ検討した²⁹。

スポーツ施設整備の 이슈が出されるきっかけは、地方自治体内からは老朽化対策がほとんどで、それ以外の 이슈はあまりなく、多くは、スポーツ協会や各競技団体からの公式戦実施、プロスポーツチームからのホームゲーム充実化、大規模スポーツイベントの誘致であり、これらとスポーツ施設整備が結び付いた形で要望される。例えば、広島市では、サンフレッチェ広島がホームスタジアムとしていたエディオンスタジアム広島が市内からのアクセスが悪く、設備も不十分なため、広島県サッカー協会やサンフレッチェ広島が中心となり、サッカー専用スタジアム建設の署名運動が行われ、それがきっかけとなって整備が進められた。これらに加えて、地元商業関係団体³⁰から、にぎわいの創出や地域経済活性化といった 이슈が出される。これらの要望を市長またはスポーツ所管部局が受け、整備検討の検討が庁議³¹によってなされる。ここでスポーツ施設整備が了承されれば、整備の検討が始められる。

次に、スポーツ施設整備の正式なアジェンダ設定のための調査・検討がなされる。これらには予算が必要となるため、首長が議会に対してスポーツ施設整備に関する調査・検討に係る予算案を提案する。これを受け議会では、スポーツ施設整備の必要性や正当性について検討がなされる。議会から予算案が承認されたら、スポーツ所管部局が調査・検討に入り、ここでは現状把握、他自治体の調査、経済的側面に関する調査が行われている。現状把握については、現在のスポーツ施設の現状やイベント回数についての分析、立地候補地の検討、交通調査が行われる。他自治体の調査については視察などが行われる。経済的側面については、前述の通り、経済波及効果や使用料収入の試算がなされる。そして、これらの一部は、スポーツ関係団体や地元経済団体との連携やヒアリング調査によって実施される。ヒアリング調査では、スポーツ施設へのニーズ、団体数や種目別の登録者数などの把握が行われ、同時に自治体内他部局や都道府県と整備についての協議が行われる。自治体内他部局との調整の場として庁内検討委員会が設置されるが、そこではスポーツと都市計画に関する内容が主となる。都道府県とは周辺のインフラや交通の調整を行う。これらの調査結果を踏まえて、スポーツ施設整備が可能となった場合、基本計画の策定に移ることとなる。このよう

²⁹ 鹿嶋市、由利本荘市、沖縄市、広島市などの政策過程を参考にした。

³⁰ 地元経済団体とは、商工会議所や商店街連合といった団体を指す。

³¹ 庁議とは、「庁内に設置されており、主に首長及び直近下位部門の長から構成される合議制の会議体」（松井 2011：48）とされており、基本的な政策や重要な施策などに関し、市長、副市長、部門長が審議する会議である。

な過程によってスポーツ施設整備の意思決定がなされていくが、これとは異なり、それまでの段階においてスポーツ施設整備の構想を検討する議論の場が設置されることもある。これは、具体的な構想を策定し、これを基に整備するかどうか自治体内で検討するものである。また、首長の意向が大きく影響する場合もある。首長のリーダーシップやマニフェストにより、すぐにアジェンダ設定されることがある。例えば、沖縄アリーナでは、整備が市長選挙の争点となり、賛成派であった候補者の当選によってアジェンダ設定がなされた。

スポーツ施設が整備可能と判断された後、スポーツ施設整備に関する基本計画策定委員会が設置され、スポーツ施設の方向性や整備内容が議論される。具体的には、意見集約の実施、立地場所の検討、施設規模や設備の検討が行われる。意見集約については、地域住民に対するアンケート調査が実施され、スポーツ実施状況やスポーツ施設に対する要望などが調査される。これらに加えて、環境や遺跡に関する調査もなされる。この委員会のアクターは、各事例によって多少異なるが、学識経験者、スポーツ関係者、地元産業界、プロスポーツクラブの参画が多く見られる。例えば、沖縄市では、「沖縄市多目的アリーナ施設整備基本構想策定委員会」が設置され、大学教員、沖縄市観光協会、琉球ゴールデンキングス、コンサート制作企業、沖縄市体育協会、沖縄観光コンベンションビューロ、沖縄商工会議所が参画した。また、広島市では、「サッカースタジアム検討協議会」が設置され、学識経験者、サッカー協会、県体育協会、市スポーツ協会、サンフレッチェ広島、地元金融機関、地元経済団体が参画した。こうした基本計画策定委員会によって基本計画案が策定される。

この計画案を用いて、スポーツ所管部局による整備地周辺在住の住民に対する説明会やパブリックコメントの実施とともに、計画案の内容についての自治体内他部局や都道府県と調整が行われる。そして、説明会やパブリックコメントの内容を基本計画策定委員会にフィードバックし、計画案の修正を行った後、正式に計画として策定され、市長への報告がなされる。この計画を基に整備費に関する予算案を市長が議会に提案し、整備費の妥当性や計画内容について議論され、予算案が了承されると建設に関する業務が開始される。

以上が、スポーツ施設整備の政策過程であるが、その特徴は、次の3点挙げられる。1点目は、段階が曖昧ないし同時に進む点である。つまり、スポーツ施設整備の 이슈と政策案であるスポーツ施設整備が一体となっており、また、首長の意向によるアジェンダ設定や構想委員会による政策案の作成が行われていることである。したがって、スポーツ施設整備の政策過程は、段階モデル通りに進められず、現実には曖昧ないし同時に進められているのである。段階モデルは各段階における明確化を求めるが、それはあくまでモデルであり、現

実はそのように進まない例が多いことから、この現実を踏まえた政策提言が今後のスポーツ施設整備にとって有効であろう。

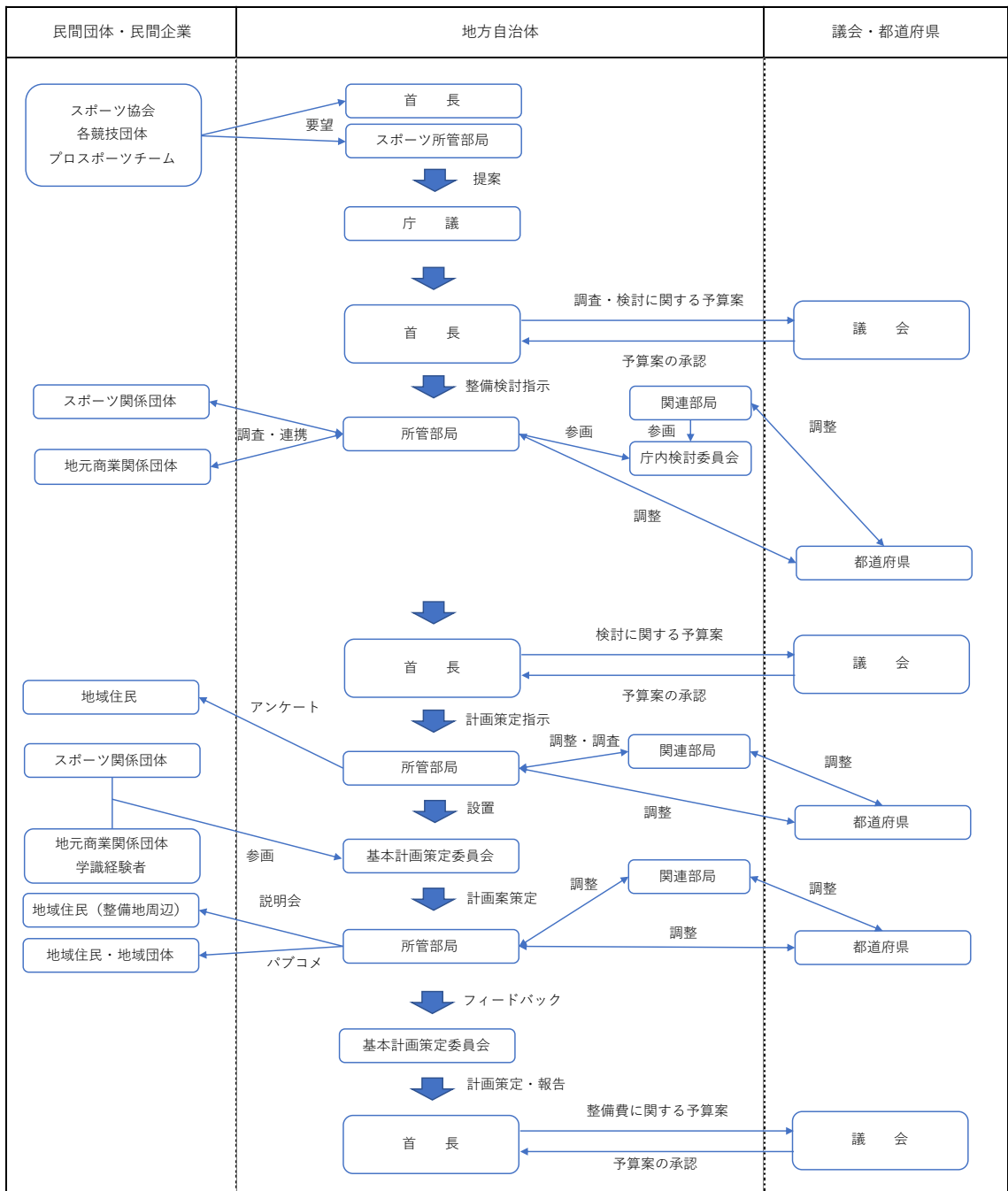
2点目は、スポーツ施設の目的化である。スポーツ施設整備については、ホームゲーム充実化、大規模スポーツイベントの誘致といった問題と、スポーツ施設整備という政策案が一体となった形でアジェンダ設定されている。本来ならば、政策案であるスポーツ施設整備は、何らかの問題を解決する手段として、政策案の作成段階において他の手段と比較しながら政策の決定段階にて正式な政策となる。つまり、問題が認識され、それを受けてスポーツ施設整備がその解決手段として可能かの検討がなされなくてはならないが、現状はイシューとスポーツ施設整備が何の検討もなく結び付き、イシューやアジェンダ設定の段階においてスポーツ施設整備が目的化しているのである。目的化すると、スポーツ施設をつくらなければならないものとなり、地域との関連性に焦点があたりにくく、または一部にしかあてられず、一連の政策過程を通して問題の解決手段としての位置付けがなされないのである。

実際の現状把握、他自治体の調査についても、スポーツ施設整備に関する内容に留まっており、地域課題の解決手段としての視点はそこには見られない。経済的側面については、経済波及効果やスポーツ使用料収入の試算がなされるが、その方法や需要見込みが曖昧であり、地域に与える影響の調査としては不十分である。したがって、まちづくりの手段としての経済的合理性や技術的合理性の担保はなされていないのである。目的化すると、イベントや公式戦の開催日までに整備しなければならないという時間的制約が生じ、ライフサイクルコストや費用便益の検討やイベント後や公式戦がない日の利活用の検討が不十分となる可能性が高い。新国立競技場をめぐる動向がまさにこの状況となっている。そこでは、オリンピック後に民間事業者運営権を売却するとされているが、年間およそ24億円とされる維持管理費が足かせとなり運営計画も策定されていない（URL 58, 59）。

3点目は、一部の限られたアクターによる議論や不十分な意見集約である。基本計画策定委員会のアクターは、スポーツ関係者を主として、それに地元経済団体が加わって構成されている。つまり、それ以外のアクターとの議論の場がないのである。議論の場に参画しないとその立場の意見が議論されない可能性が高い。政策を形成する議論の場に参画するアクターは組織を代表している場合が多く（真山 2011）、スポーツ関係者は公式戦実施やイベント開催といった競技に関する事項の議論に終始するのである（中村 2011）。したがって、議論内容がこれらの事項と立地、交通との調整に留まり、地域全体に対する効果を踏まえた議論がなされないのである。意見集約についても、多様なアクターから行われず、一部

の限られた意見しか反映されないため、イベントやプロスポーツのためだけの施設となり、結果、一部のアスリートしか使えず地域住民が使用できない施設となってしまう。このことによりスポーツ施設はイベントやプロスポーツを行う施設としか捉えられず、立地場所も郊外となるのである。また、それとともに負の外部性の検討も不十分である。スポーツ施設整備による、自然環境や生活環境（騒音、光害、治安など）への悪影響への懸念から、サンガスタジアムや広島サッカースタジアムでは反対運動が展開された。これらの是正には、政策形成の段階における多様なアクターとの議論や意見集約が重要となるのである。ただ、こうした場や機会が全くないわけではなく、計画案の策定後にパブリックコメントやワークショップが実施されているが、策定後では軽微な修正しかなされないのが現状であり、それらは形骸化しているのである（真淵 2009）。

以上、スポーツ施設整備の政策過程においては、まちづくりの手段としてのその位置付けが不十分であるのである。



出典：地方自治体資料より筆者作成

図12 地方自治体におけるスポーツ施設整備の政策過程

第2節 事例分析

第1項 対象の概要

ここでは、日本ハムファイターズ（以下、日ハム F）の本拠地として構想されている北海道北広島市ボールパークを事例分析の対象とする。これは、スポーツ庁が展開する全国のスタジアム・アリーナ新設構想の中で、誘致の段階から関連するアクターとの合意形成が行われ、かつまちづくりとの整合性を持つ先進的な事例である。分析は、北広島市ボールパーク構想が出される最初の契機となった総合運動公園整備検討のための調査から、北海道北広島市ボールパーク構想の建設地造成工事の開始までを対象とする。なお、事例分析の主な資料として北広島市資料（URL 72, 73, 74）を参考とした。

北広島市は札幌市と新千歳空港の間に位置しており、JR 千歳線が南北に縦断している。市内は西の里地区、東部地区、北広島団地地区、西部地区、大曲地区からなるが、地区が地理的に分断されており、地区間のつながり構築が課題となっている。北広島市では市街化区域が拡大しており、この中で D.I.D 地区とならないのは西部地区だけであり、2010 年の面積は 937ha である。人口は 2018 年現在 58,375 人である。2011 年をピークに減少傾向（合計特殊出生率 1.09、社会増減-71 人[2010 年度]）が見られ、特に、北広島団地地区の人口減少と高齢化が問題となっており、人口密度の減少傾向も見られる。経済状況は、第 1 次産業 33 億円、第 2 次産業 362 億円、第 3 次産業 1,241 億円と第 3 次産業の占める割合が多い。地域経済循環率は 82.1%（北海道 85.6%、札幌市 98.0%）であり、他地域への民間投資や市街からの移輸入が多い。札幌市へのアクセスが良い反面、都市機能が流出（企業数が 7 年間で 174 社減少）している。財政状況（2017 年）は、財政力指数 0.65、経常収支比率 92.6%、実質公債費比率 4.2%、基金残高 23.5 億円であり、決して充実しているとはいえない。公共交通について、鉄道駅は市内に北広島駅があり、札幌と新千歳空港を結ぶ JR 千歳線が運行されている。乗車数は、8,000 人を超えていた 2009 年に比べて、緩やかな減少傾向にあり、2015 年には 7,605 人/日となっている。また、バスの乗車数は市外への路線はほぼ横ばいとなっているが、市内の路線は減少傾向にあり、2003 年に年間およそ 100 万人あったものが 2016 年にはおよそ 60 万人にまで減少している。

ボールパーク構想については、2016 年 5 月に日ハム F による新球場の建設に関する調査・検討が表面化したのを契機に、同 6 月北広島市長が市議会にて誘致を表明し、日ハム F へ誘致申し入れを行った。これをきっかけに誘致への取り組みが開始された。2018 年 3 月はボールパーク候補地として決定され、同年 10 月にボールパーク建設の正式決定がなされ、

2019 年秋に建設地造成工事が開始された。具体的構想内容は、道路、公園、上下水道、鉄道駅などのインフラ整備については北広島市が行い、新球場及びホテル、物販・飲食施設、オフィスなどを想定した周辺施設については日ハム F が整備するとされている。さらに、北広島市は日ハム F に対して、固定資産税減免や土地貸与の支援を行う予定となっている。整備費用については、公園整備 4～6 億円、道路整備 80～120 億円、上下水道整備 10～15 億円、鉄道駅の整備 30～70 億円と見積もられているが、詳細な試算はまだ出されていない。他方、経済効果はボールパーク整備による税収増 10～20 億円/年、土地使用料収入 1 億円/年、建設や消費による経済波及効果 150 億円/年が見積もられているが、これも詳細な試算は未公表である。その他にもスポーツ振興、教育、防災などの非経済的効果も挙げられている。

第 2 項 北広島市のまちづくりとボールパーク構想との整合性

ここでは、まちづくりについて総合計画を基に検討する。現在の北広島市の総合計画は第 5 次改訂版であり、2016 年 3 月から 2021 年 3 月までがその期間とされ、2021 年 4 月に策定予定の北広島市総合計画（第 6 次）に関する検討が同時に進められている。北広島市総合計画（第 5 次）は 2011 年 3 月に策定され、まちづくりのテーマとして、「自然と創造の調和した豊かな都市」が掲げられ、自然や緑の中に充実した市民生活や産業の活性化があるまちづくりを行うこととされている。具体的な都市像として、「希望都市、交流都市、成長都市」が掲げられている。希望都市の具体的内容については、「緑豊かな優れた生活環境に支えられる中で、『子育てがしやすい』、『若者の働く場がある』、『高齢者の知恵や能力を活かす』ことなどに焦点をあてながら、すべての市民が希望や夢を持てるまちをめざします」と謳われている。交流都市の具体的内容については、「通勤や通学、買物などで近隣自治体との行き来が多いという本市の特徴を生かし、市外の方々との交流を大切にするとともに、人々がいきいきと交流し、農業・工業・商業など産業面においても活気があるまちをめざします」と謳われている。成長都市の具体的内容については、「大都市・札幌市に隣接し、地理的条件にも恵まれていることから、本市は、成長の可能性のあるまちです。自然環境を大切にしながら、人口や産業に限らず、まちの魅力を含めて、着実な成長を続けるまちをめざします」と謳われている。そして、これらの都市像を目指す上での基本目標として、「支えあい健やかに暮らせるまち」、「人と文化を育むまち」、「美しい環境につまれた安全なまち」、「活気ある産業のまち」、「快適な生活環境のまち」、「にぎわい・活力のあるまち」が設定されてい

る。

ボールパーク構想はこれら目指す都市像と関連付けられている。新球場を核ににぎわいや交流を創出するエリアとなるボールパークの整備を契機に地方創生を図ることで、北広島市が目指す都市像である「希望都市、交流都市、成長都市」の実現に大きく寄与するとの位置付けである。次に基本目標との関連性である。基本目標にはそれぞれ具体的な政策が設定されており、多くの政策とボールパーク構想によって実現するとされる具体的内容が関連付けられている（表 16）。北広島市が目指す都市像はいわゆるまちづくりの目的であり、その目的を踏まえたコンセプトの設定がなされ、基本目標とその具体的政策はまちづくりの手段となり、ボールパーク構想がこの手段として位置付けられている。つまり、ボールパーク構想はまちづくりと整合性を持っているのである。

ボールパーク候補地として決定した後、北広島市の実施計画である北広島市総合計画（第 5 次）2018 推進計画にボールパーク構想が位置付けられた。2018 年 10 月にボールパーク建設が正式に決定されたと同時期に北広島市総合計画（第 6 次）の策定作業が開始され、意識調査、ワークショップ、市民懇話会が行われた。意識調査は、市民、各種団体、子どもを対象に、ボールパーク構想がアンケート項目の 1 つとして設定された。ワークショップ、市民懇話会では、ボールパーク構想がテーマの 1 つとして設定された。これらを踏まえて総合計画について検討する総合計画推進委員会が設定され、ボールパーク構想が議題として取り上げられるのである。この委員会に出された骨子案では、目指す都市像として「希望都市、交流都市、成長都市」は変更なしとされ、そこではボールパークの重点プロジェクト化が提案された。つまり、5 次での高い整合性が、6 次の策定プロセスに大きな影響を与えたのである。一般に総合計画の策定とスポーツ施設整備の過程が一致することはほとんど考えられず、異なるのが一般的である。総合計画策定の際にスポーツ施設整備が重点プロジェクトとして設定されるのは難しい。したがって、現在の総合計画と整合性を持つスポーツ施設整備の目的・内容の検討が必要となる。その後、次期策定の際にスポーツ施設整備がアンケート項目や議論項目として設定されることによって、総合計画の重点プロジェクト化につながるのである。

地域課題の解決手段の視点からは、にぎわい創出、地域経済活性化、コミュニティ形成、交通インフラの充実が挙げられる。これらは、都市のスプロール化と人口減少によって発生するリスクに有効であり、これらの実現は地域の持続可能性を高める。にぎわい創出については、北広島駅の中心市街地活性化が期待されている。人口減少や高齢化の進行による生活

に身近な都市機能(商業など)衰退の懸念から、北広島駅周辺の商業施設の活性化や転入への期待である。地域経済活性化については、ボールパークの整備により地域内での消費の高まりが予想されている。これまで、地域住民は地域外での消費が多く、企業は他地域への民間投資が多かったが、ボールパーク及び関連施設での消費が期待できる他、北広島駅の中心市街地活性化によって地域内での消費傾向が高まる可能性があり、これらによる地域経済循環率の向上が想定されている。加えて、交流人口の増加に伴う地域外からの投資や消費も喚起でき、産業規模の拡大も期待できるとされている。コミュニティ形成については、ボールパーク及び関連施設によって、スポーツイベントや自然体験プログラムが可能となり、地区間の住民交流が期待され、特に、子どもの教育充実が目指されている。交通インフラの充実については、ボールパークへの人の移動増加に伴い、駅や市内バスの乗車数の増加も期待されている。

こうした期待を実現する課題解決手段となるには、合理性の担保が求められる。その技術的合理性を立地の視点から検討すると、ボールパークは、北広島駅から近く徒歩圏内にあり、北広島駅の使用が想定される。プロスポーツの開催は地域にとって規模の大きいものであり、北広島駅の中心市街地活性化も可能となす。また、札幌と新千歳空港のどちらからもアクセスしやすく、支笏湖や夕張といった周辺観光地からも比較的近いとため、交流人口の増加も期待できる。さらに、ボールパークは、それぞれの地区からアクセスしやすい位置にあり、どの地区の住民にとっても使用しやすい位置にある。経済的合理性の視点からは、財政負担としては、道路整備、公園整備、上下水道整備の費用がある。一方で、経済的効果と土地貸与による収入が想定されている。試算上では、収入の方が大きく、経済的合理性は担保しているといえる。

以上の検討から、北広島市のまちづくりとボールパーク構想については、スポーツ施設の役割の明確化と経済的効果と非経済的効果の総合的な位置付けがなされていると指摘できる。つまり、スポーツ施設の役割が地域課題との関連性において明確化されるとともに、これらの関連性が経済的側面だけでなく、非経済的側面とも結び付けられており、地域に対する総合的なアプローチとなっているのである。ここからは、このような位置付けがなされた要因分析が重要となり、それには政策過程の視点が必要となる。

表16 北広島市の政策とボールパーク構想の関連性

総合計画			ボールパーク構想によって実現される具体的内容
基本目標	政策		
暮 健 支 ま ら や え ち せ か あ る に い	健康づくりの促進	⇔	自然・スポーツ機会に近い健康なライフスタイルの享受
	子育て支援の充実	⇔	特色ある教育環境の提供
	高齢者福祉・介護の充実	⇔	多様な世代が安心して暮らせる医療・福祉や商業等の都市機能の整備
人 と ま 文 化 ち を 育 む	自然を尊重する教育	⇔	豊かな自然を享受できる一大レクリエーション施設
	体力向上と食育	⇔	食・自然の体験を通して北海道の魅力に触れる
	スポーツ活動の推進	⇔	新しいスポーツ体験のできる一大観光拠点の形成 豊かな自然を享受できる一大レクリエーション施設
	大学との連携	⇔	
	交流の促進	⇔	地域の暮らしを支える新交通システム
全 ま 境 美 な れ に し ま た つ い ち 安 つ 環	低炭素社会の構築	⇔	
	水と緑の空間の充実	⇔	豊かな自然を享受できる一大レクリエーション施設 食・自然の体験を通して北海道の魅力に触れる
	災害避難場所など防災対策の充実	⇔	防災拠点機能の強化
活 気 あ る ま ち 産 業 の	グリーンツーリズム等による農業の振興	⇔	食・自然の体験を通して北海道の魅力に触れる
	企業誘致・創業支援	⇔	スポーツ関連産業拡大 地域独自の産業の活性化
	経済活動の活性化	⇔	新しいスポーツ体験のできる一大観光拠点の形成 スポーツ関連産業拡大
	観光の振興による定住人口増加	⇔	新しいスポーツ体験のできる一大観光拠点の形成
	労働環境整備	⇔	
		⇔	
快 境 適 な ま 生 活 ち 環	市街地整備の推進	⇔	多様な世代が安心して暮らせる医療・福祉や商業等の都市機能の整備
	居住環境の充実	⇔	多様な世代が安心して暮らせる医療・福祉や商業等の都市機能の整備
	道路・交通の整備	⇔	交通拠点・交通基盤整備による都心・空港・地域間アクセス性強化 地域の暮らしを支える新交通システム
	都市景観の形成	⇔	
の い に ち あ る る 活 ざ ま 力 わ	地方創生の推進	⇔	定住人口の増加 交流人口の増加
	市民参加・協働の推進	⇔	
	広域連携の推進	⇔	

出典：北広島市資料より筆者作成

第3項 北広島市ボールパーク構想の経緯

ボールパーク構想の経緯は表17に示した通りである。北広島市においては、長年、総合運動公園の整備案が出されていたが実現されてはこなかった。2015年10月になって官民連携による総合運動公園整備調査検討が開始され、日ハム F との意見交換が行われた。2016年5月に日ハム F による新球場建設に関する調査・検討が表面化した。これまで日ハム F は本拠地である札幌ドームと改修や使用料に関する協議を続けてきたが合意に至らなかった。新球場であれば、建設費などの費用はかかるが、看板広告や飲食店などの収入が見込めるため、新球場整備という方向性が検討され始めた。これに反応する形で、同6月北広島市長が市議会にて誘致を表明し、日ハム F へ誘致申し入れを行うのである。これをきっかけに誘致への取り組みが開始された。北広島市はファイターズ・ボールパーク誘致期成会設立準備会を設立し、そこでは普及啓発活動と署名活動が行われた。この会は、北広島市長が会

長、北広島市企画課が事務局となっており、北広島商工会、北広島市体育協会、北広島市自治連合会、北広島市工業振興会、北広島ファイターズクラブ、北広島市社会福祉協議会、北広島市 PTA 連合会で構成されている。普及啓発活動としては、日ハム F の応援ツアー、パブリックビューイング、日ハム F 選手トークショーが行われ、署名活動については、地域のイベントなどで実施された。2016 年 12 月に日ハム F へ提案書と賛同者メッセージ（8060 人分）が提出され、その後、北広島市と日ハム F との実務者協議が開始された。これは候補地の決定まで計 17 回開催され、具体的内容に関する共有・調整の場となった。また、市議会として、市議会ボールパーク等調査特別委員会が設置され、議長以外の議員が委員となりボールパーク構想の検討が行われた。2017 年 12 月に日本ハムと日ハム F による新球場建設構想に関するタスクフォースの設置が発表され、北広島市は、その候補地に立候補し、2018 年 1 月、道内では 7 市町目となる日ハム F とのパートナー協定を締結した。その後、北広島市企画課担当のボールパーク構想と周辺地域やインフラ整備を主な内容とするボールパーク誘致にかかる市民説明会が行われた。説明会は各地区において計 6 回実施され、参加者は約 370 人であった。そして、2018 年 3 月に北広島市がボールパーク候補地として決定し、北広島市総合計画（第 5 次）2018 推進計画の新規事業としてボールパーク誘致推進事業が位置付けられた。

ここから体制が整備され始める。まず、北広島市は企画財政部内にボールパーク推進室ボールパーク課とボールパーク施設課を新設した。両課は、総合計画や都市計画の策定、地方創生やまちづくりを所掌する部局内に組織された。次に、北広島市は、自治体外のアクターとの連携体制が構築され、事業や協議などがそれぞれ実施された。

まず、北広島市と日ハム F の実務者協議がボールパーク全体会議となり、北広島市ボールパーク推進室と日ハム F が設立した北海道ボールパークによる整備内容に関する共有・調整の場となった。ファイターズ・ボールパーク誘致期成会設立準備会については、ファイターズ・ボールパーク推進期成会と名称が変更となり、引き続き、普及啓発活動が実施された。事務局は北広島市ボールパーク推進室が担当し、アクターは誘致期成会と同一であった。市民に対しては、再びボールパーク構想推進市民説明会・意見交換会が行われた。北広島市ボールパーク推進室に加えて北海道ボールパークも出席し説明を行った。説明会は各地区において計 5 回実施され、参加者は約 250 人であった。主な内容として、ボールパーク構想と周辺地域やインフラ整備についての説明がなされた。

他方、企業や公的機関との協議も行われた。具体的には、JR 北海道、バス事業者とは輸

送やインフラ整備について、厚別警察署とは交通について定期的に協議を開催している。この期間、積極的に情報公開が推進された。2019 年秋に建設地造成工事が開始された。この間も複数の議論の場が設置され、多様なアクターとの合意形成がなされた。加えて、新たに北広島市と北海道庁との連携の場が設置された。北広島市はボールパーク推進室、北海道庁はプロジェクトチームを立ち上げ、スポーツ振興と都市計画・アクセス道路に関するワーキンググループを設置し協議を開始した。

このタイミングで環境調査及び埋蔵文化財試掘調査開始が開始された。環境に関しては、植物や生物に関する調査が行われた。同時に、自然保護関係団体との自然環境との共存に向け、道路や駐車場、施設の整備などに関する意見交換も開始された。文化財については、遺跡などの有無が確認された。

以上の進捗状況について、市のウェブサイトにて北広島市ボールパーク推進室が管理する特設ページを作成し、発信と情報公開が実施された。2018 年 10 月にボールパーク建設が正式に決定され、翌月に北海道、日ハム F、北海道ボールパーク、北広島市の 4 者間で基盤整備と地域活性化が主な目的とした協定が締結された。

表17 ボールパーク構想の経緯

年月	事項
2015年10月	官民連携による総合運動公園整備調査検討開始
2016年6月	市議会にて市長が誘致表明、ファイターズへ誘致申し入れ
2016年8月	ファイターズ・ボールパーク誘致期成会設立準備会設立総会開催
2016年12月	ファイターズへ提案書と賛同者メッセージ（8060人分）提出
2017年1月	ファイターズとの実務者協議の開始
2017年6月	市議会ボールパーク等調査特別委員会設置
2018年1月	ファイターズとパートナー協定締結
2018年2月	ボールパーク誘致にかかる市民説明会
2018年3月	ファイターズボールパーク候補地として決定
2018年4月	第1回ボールパーク全体会議
2018年5月	ボールパーク推進室ボールパーク課新設
2019年5月	北広島市ボールパーク推進期成会設立総会
2019年5月	第2回ボールパーク全体会議
2019年7月	ボールパーク推進室ボールパーク施設課新設
2019年7月	第3回ボールパーク全体会議
2018年7月	ボールパーク構想推進市民説明会・意見交換会
	環境調査及び埋蔵文化財試掘調査開始
2018年8月	第4回ボールパーク全体会議
2018年9月	第5回ボールパーク全体会議
2018年10月	ボールパーク建設正式決定
2018年11月	北海道、ファイターズ、北海道ボールパークと協定締結
2019年1月	ボールパーク構想推進市民説明会・意見交換会
2019年3月	ボールパーク基金条例施行
2019年秋	建設地造成工事開始予定

出典：北広島市資料より筆者作成

第4項 政策過程からの分析

ボールパーク構想の経緯については、政策過程の段階モデル通りには進められていない。特に、アジェンダ設定段階や政策案の作成段階は曖昧ないし同時で進められていた。しかし、あえて段階に分けてみると、政策過程の初期であるイシューやアジェンダ設定と捉えられる段階から、多様なアクターとの相互作用が行われていたといえる。例えば、誘致が決定していない段階から住民説明会の開催や地域団体とのネットワーク構築、日ハム F との連携が行われていた。これらがまちづくりと整合性を持つことにつながり、大きな反対運動の展開もなく合意形成が可能になったと考えられる。つまり、まちづくりと整合性を持つには、イシューやアジェンダ設定の段階から政策案の作成に至るまで、地域の問題との関連性を持ち、スポーツ施設整備による解決としての合意が重要となる。特に、イシューやアジェンダ設定の段階からの多様なアクターとの相互作用は必要であり、その仕組みを分析する上で本事例は有効といえる。具体的な仕組みとしては、以下の5点が指摘できる。

1点目は、目的に応じた議論の場の設置である。多様なアクターとの議論の場が設定されていたが、その場は1つではなく、それぞれのアクターと複数の場が設置されていた。こうしたアクター別の議論によって、それぞれの目的に応じた内容の議論が可能となり、意向やニーズの反映につながったと考えられる。例えば、地域住民のイシューは、都市計画や道路整備などではなく、生活環境や財源確保、施設内容であり、これらに絞った議論ができれば相互作用が高くなるのである。政策形成のプロセスにおいて専門家やステークホルダーによる議論と住民による議論を分けるべき（倉阪 2012）との指摘もなされており、目的に応じた議論の場が必要といえる。1つの場で議論した方が、時間的にもコスト的にも効率は良いと考えられるが、後に反対運動が展開された場合、時間や費用は却って増加してしまうことが予想され、長期的に捉えれば、反対の立場となるアクターをなくすようにすることが結果的にコストの削減につながる（Scherer and Sam 2008）のである。

また、1つの場での議論によって、多様なイシューを持つアクターの参画によって、アクターの相互理解が促進される可能性もある。ただ、相互理解のためには、他組織と何かしら共同で行うことが重要であり、それによって、他組織の持つ技能や能力を学習するだけでなく、他組織と結びついて新たな能力を創造していくとの指摘（山倉 2003）がなされており、議論だけでは難しいのが実際である。つまり、その場が共同作業を含めたものであれば良いが、議論の場のみに限定されているのであれば、多様なイシューを持ったアクターが1つの場で議論するのは難しい。こうした議論の場の公式化が情報公開の推進に寄与したといえ

る。本事例では、環境団体や交通・輸送関係団体との意見交換は公式化されたものではなかったが、それ以外の議論の場は公式化されていた。これにより、公的な位置付けとなり、迅速な情報公開につながったといえる。実際に、ホームページなどで定期的な発信を行っているが、こうした議論内容が公開されている。多様なアクターとの連携において情報公開は重要な要素であり、それも進捗状況が把握できるように定期的な発信が求められる。反対運動が展開されたつくば市の事例では、情報公開が大きな 이슈の 1 つとなり、反対運動の要因となった。

2 点目は、対話による意見集約である。通常、スポーツ施設整備に関する意見集約は、施設整備においては、住民を対象としたアンケート調査の結果をもって住民の意向とする自治体が多い。しかし、アンケート調査は多くの項目を調査できる手法ではあるが、それぞれの項目間の関係性や詳細な内容を分析するのは難しい。それゆえ、他の調査方法を加えることで、幅広い意見の集約が可能となる。本事例では、それが議論の場における意見集約であった。議論の場は、それぞれ複数回開催されており、そこでは対話が繰り返されていた。意見集約としての機能を兼ね備えるには、複数回の開催が重要となる。1 回のみの開催であると、意見を出しにくかったり、都合で参加できなかったり、説明内容がニーズとずれていたりとすることが予想され、十分な意見集約は難しいのである。複数回開催によって、前回のフィードバックが可能となる。また、意見集約においては、相互の関係性構築が重要であり、ダイアログ（市民の対話の機会や場）が重要な役割を担う（ブロイアー 2014）のである。したがって、相互の関係性構築には複数回開催が求められるのである。

3 点目は、連携による一体的な推進である。まず、地域団体との連携である。本事例ではスポーツ関係団体を主とした地域団体との連携の場である組織が設置され、機運醸成が行われた。これにより、自治体だけではない普及活動や署名活動が可能となり、充実した活動が行われ、これが、建設地が北広島市に決定された背景の 1 つとして挙げられる。北広島市は大きな反対運動は展開されず、署名は北広島市の人口のおよそ 14% であった。一方で、もう 1 つの候補地である札幌市においては自然環境の保護などを理由とした反対意見が多く見られ、機運が醸成されなかったのである。

次に、プロスポーツチームである日ハム F との連携である。本事例では、市民に対する説明会・意見交換会において、北広島市は北海道ボールパークと連携し市民からの質疑応答や意見交換に対応していた。また、様々なイベントや教室の共催も市民に対して良い影響を与えた。北広島市というプロチームがない土地では、日ハム F との一体的な推進は実績、

信頼の面から重要な要素になったといえる。NIMBYにおける合意形成に関して心理的側面から検討している野波（2017）は、施設の立地少数者の怒りや不満は、立地地域にならなかった者に対してではなく、無関心な者に対するものであるとし、両者の相互作用による信頼関係が重要という。つまり、合意形成においては、相互作用とそれによる信頼関係構築が重要となるのである。ただ、もともと日ハム F に対する印象はある程度良かったのではとの見方もある。日ハム F は、理念として「Sports Community」を掲げ、地域社会の一員として地域社会との共生を図るため、様々な地域貢献活動を札幌市だけでなく北海道全土で様々な活動を実施している。こうした印象がベースとなったことは十分考えられるが、印象が良いというだけで合意形成が図れるとは考えにくく、その前に連携体制の構築がなされていないと一体的な推進は難しい。自治体とプロスポーツチームの一体的な推進により、自治体と価値の共有、継続性の向上、ネットワークの構築がなされる（日下 2017）。本事例では、実務者協議が 20 回程度実施され、多くの対話が行われていた。また、パートナー協定の締結による様々なイベントや教室の共催が行われるなど、議論だけでなく事業も共同で行うことにより、相互理解が促進され、理念や方向性の共有や共通理解が可能となったといえる。このように、自治体にとっては、プロスポーツチームやスポーツ関係団体は合意形成するアクターであるとともに、連携して他のアクターへ合意形成をともに図るアクターでもあるのである。

4 点目は、多様なネットワークの構築である。北広島市では専任部署が設置され、専任部署が自治体外のアクターとの連携における窓口のワンストップ化となり、整備が推進された。ネットワークの中心にある組織が他組織全てとつながる連邦型のネットワークの構築がなされているのである。連邦型のネットワークは、それぞれの組織が他の全ての組織とつながっている連合型のネットワークよりも、連携する組織の数を多くでき、課題遂行に優れている（Provan 1983）とされることから、多様なアクターとの議論や意見集約が求められるスポーツ施設整備には、所管部局を中心とした連邦型のネットワークが適しているのである。

自治体内においては、スポーツ施設整備の所管部局とまちづくりの所管部局の連携が、まちづくりとの整合性を持つことを容易とした。この部局間の連携には、相互作用がポイントであり、特に、連携して政策形成する際には重要な要素となる。しかし、相互作用の高低に関しては組織と組織の接点となる対境担当者への依存（山倉 2003）が指摘されており、各部局の担当者の政策形成能力やコミュニケーション頻度が影響するのである。北広島市の

場合は、主要な課が全て同じ部局であったため連携が容易になったといえる。これらを踏まえると、首長部局にスポーツ施設整備所管部局の設置が必要となる。ただし、北広島市のようにスポーツ施設整備の所管部局と総合計画、都市計画、地方創生の所管部局が1つの部局に編成されることは他の自治体ではほとんど見られず、別々に組織されることが多い。特に都市計画の部局はその傾向が顕著である。したがって、自治体内においては相互作用できる連携体制の構築が求められるのである。

5点目は、実践による価値の伝達と関心の向上である。北広島市では、意見集約だけでなく、日ハムFの応援ツアー、パブリックビューイング、日ハムF選手トークショーが行われていた。これにより、地域住民に対するスポーツ施設整備の価値の伝達やスポーツ施設整備の認知向上が可能となった。まず、価値の伝達であるが、スポーツには多様な価値があるといっても、目に見えない非経済的効果の認識はそれを経験していないと認知することは難しい。そうした人に、意見集約や説明会においてこうした価値があると伝えても理解してもらうのは難しく、こうした取り組みによって身体的に実際に経験できれば、理解が促進されと考えられる。こうした身体的な経験が、人々の感情や判断(Jostmann, Lakens and Schuber 2009 ; Bargh and Shalev 2012)、道徳や規範など社会的で抽象的な概念の理解(Zhong and Liljenquist 2006)に影響を与え、地域住民の理解が進んだといえる。

次に、スポーツ施設整備への関心向上である。スポーツ施設整備に対する立場として最も多いのが無関心である。多くの地域住民にとっての必要な施設とするには、この立場の人々の意見やニーズは重要となり、そこへのアプローチが必要となる。しかし、これらの人々が意見集約や議論の場に参加することはまずない。そうであるならば、これらの人々が参加する場でのアプローチや参加するような場の設定が必要となる。加えて、このことは、多くの署名活動にも貢献したと考えられる。スポーツ関係者だけで人口の14%もの³²署名を集めるのは困難であり、それ以外の地域住民の賛同を得なくてはならない。しかしながら、単に署名活動しているだけで地域住民の署名行動につながるとは考えにくく、スポーツ経験者以外や無関心の人々に対する実践がその価値の伝達と関心の向上を高めたのである。

以上の事例分析から、スポーツ施設整備の政策過程においては、目的に応じた議論の場の設置、対話による意見集約、連携による一体的な推進、多様なネットワークの構築、実践による価値の伝達と関心の向上が重要となるのである。

³² 署名数について、例えば、条例の制定、監査の請求、合併協議会設置の請求などの住民投票に必要な署名数は有権者の50分の1である。

第3節 まちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備政策モデル

第1項 まちづくりの手段としての位置付け

スポーツ施設整備についての事例から、ホームゲーム充実化、大規模スポーツイベントの誘致といった問題とスポーツ施設整備という政策案が一体となった形でアジェンダ設定されていた。これにより、スポーツ施設整備が目的化し、整備ありきの政策形成がなされていたのである。そのためには、自治体内外の多様なアクターとのまちづくりに関する問題の共有、その解決におけるスポーツ施設施設の役割についての合意形成、それらを踏まえた計画策定をプロセスの中に組み込むことが必要となる。ただ、スポーツ施設整備の政策過程は、段階モデルの通りに進んでおらず、現実的には段階モデル通りに進めるのは難しいため、スポーツ施設整備が曖昧ないし同時に進められるという現実を踏まえた提言が必要となる。だからこそ、イシューやアジェンダ設定の段階にて多様なアクターとの相互作用による問題の共有と合意形成を行い、政策案の作成段階にてそれらを踏まえた計画策定が重要となる。なぜなら、政策過程が進んでしまうと、立地場所の決定、基本計画の策定、資金調達などが行われ、修正が難しい状況となるからである。そこで、まちづくりとの整合性が持てておらず立地や施設内容に関する反対や意見が出されても、それらはほとんど変えられず、まちづくりとの整合性を持っていないのである。

問題の共有や合意形成の具体的な仕組みの視点として、対話が重要となる。問題の共有とは、ある問題をともに所有していること（岩畑 2007）であるが、共有にもレベルがある。対象者全員が問題と感ずるレベルから問題の詳細な内容やデータまで全員が所有するレベルまで考えられる。そこで重要となるのが、解決しなければならないかどうかであり、多くの人が問題と感ずていることと解決しなければならないと感ずることは必ずしも連動しない。多くの人が問題と感ずていてもすぐには解決できないものもあり、他方、ある一部の人のみしか問題と感ずていなくても解決しなければならないものもある。したがって、ある問題があり、それを解決しなければならないという意識をともに所有することが重要となる。それには、相手の意見を聞き、自分の意見を述べるコミュニケーションが必要（岩畑 2007）とされる。

合意形成については、様々な捉え方や理論が展開されている。合意形成に関する理論では、合意形成は全員一致の同意を追求する過程であると捉えるのが一般的である。全ての利害関係者の関心や懸念を満たすためのあらゆる努力の後になされた提案を各々が受け入れることに同意するとき、合意形成は達成される。こうした考えの背景には、アメリカにおけ

る交渉学や合意形成に関する研究の一部が紛争処理の解決手段を検討する中で蓄積されてきた（Susskind 1999；猪原 2011）ことが挙げられる。当事者がお互いに納得することが重要であり、どのように全員一致したかが合意形成では重要となるのである。

この検討には同意との比較が有用となる。そもそも合意形成とは、さまざまな人々の意思や意見を合わせて形を成すものであるとされ、一方、同意は、形成するものでなく、得るもの、あるいは取り付けるものであり、複数の選択肢から1つの意見を取り上げるものである（百武 2003）。したがって、合意形成は既にある意思決定事項を選択し実行するのではなく、意思決定を行う過程で全く新しい事項を造りだそうとすることである。こうしたプロセスにおいては、そこに参画する人々の対話が重要となる。これまでなかった情報や考えを得ることが参画する人々の意思決定構造に変化をもたらす。これには、次の3点がある。1点目は、課題設定の視野の変化である。揃えるべき視野には、時間的視野と空間的視野がある。時間的視野はどの程度の将来まで考えて意思決定をするかということであり、空間的視野はどの程度他人のことを自分の問題として捉えて意思決定するかということである。2点目は、課題解決に関する判断基準の変化である。コミュニケーションの中では、そこに参画する人の価値観が変化し、それが自分の依拠する判断基準に影響をもたらす。3点目は、課題解決に関連する情報の変化である。合意形成前は、参画する人々が獲得している情報に偏りがあったり、共有されていなかったりと不完全な状態である。コミュニケーションによって情報が交換し共有されていき、これらの変化がお互いを認め合うことにつながり、様々な意思や意見を合わせた新たなものの創出を可能とするのである（宮崎 2008）。

以上の議論より、問題の共有や合意形成には、対話が重要となるのである。地方自治体内においては、まちづくりやスポーツ施設整備を取り巻く縦割り構造の中で、それぞれ問題を抱えており、地方自治体外では、それぞれのアクターが様々なイシューを持っている。こうした状況の中で、始めから問題の共有や合意形成は難しく、対話を繰り返し行う中で、互いに共感し合う関係の構築が可能となる（ブロイアー 2014）のである。

対話にあたっては、まず、現在、地方自治体が抱える問題の検討とその解決としてスポーツ施設が手段となるかの客観的なデータ収集が必要となる。これまで、スポーツ実施や施設、経済効果の試算、都市計画、交通、環境に関する調査が行われてきたが、項目としても内容としても不十分な状況が見られた。これに対しては、ある問題に対して専門家や研究者が共同でデータや分析方法を共有することによって共通理解や認識を構築するとする、コンセンサスビルディングの共同事実確認（Susskind and Zion 2002）の手法が有効であり、

公共政策の場合には特に必要とされることが考えられる。この手法は、環境政策に関する紛争が混迷するという事態に対応するため、1980年代より米国では提唱されてきたものであり、これにより、当事者たちが納得できるデータを特定・整理することができ、結果として、その後の議論や判断がスムーズになるとするものである。逆に、このような作業を行わないと、望ましい政策などを議論すべき場において、何が正しいデータなのか、誰が正しいデータの提供者に関する論争に陥ってしまうのかといった危惧が生じる（Ozawa and Susskind 1985）。実際に反対運動が展開された京都スタジアムでの政策過程では、生態系への影響に関して整備に積極的な立場と消極的な立場では、データそのものに対する議論に陥ってしまった。したがって、様々な視点からの科学的根拠の事前共有、客観的なデータの提供は重要といえるのである。

その基本的なプロセスとしては6段階ある。第1段階の「準備」では、現段階でのアクターとそのイシューの特定、専門家や研究者の選定と組織化を行う。第2段階の「問題範囲の確認」では、技術的・専門的な課題の整理、既存のデータ・情報の共有を行う。第3段階の「問題の明確化」では、前段階に基づいた問題の明確化、分析手法のメリット・デメリットの確認を行う。第4段階の「調査・研究の実施」では、調査または研究の実施と調査を行う。第5段階の「成果の評価」では、調査または研究結果の分析と限界の確認を行う。第6段階の「共同事実確認の終了」は、報告書の作成、情報の公開を行う。このようなプロセスによって、スポーツ施設の整備に対する客観的なデータの提供がなされるのである。意見集約後に負の外部性が認識されると反対運動の展開へと進む可能性があるため、随時情報として公開していくことが望まれる。

この中でも、特に第4段階の検討が重要となる。調査・研究項目においては、経済的合理性と技術的合理性の視点が求められるのである。前者については、効率性がポイントとなるが、スポーツ施設は、経済的効果だけでなく非経済的効果も合わせた総合的な効果の体現が重要となるため、経済的な費用や効果だけでなく、非経済的効果も含めた評価も必要となる。非経済的効果は社会の持続可能性を高めるとされ、例えば、ソーシャルキャピタルの醸成によって、近所の住民同士につながりが創出されれば、不審者がいてもすぐに気がついたり、地域活動への参画が促されたりする。そうすると、これまで防犯などに発生していた費用や人員の軽減が可能となる。つまり、地域全体、長期間という視点で捉えた場合、経済的効果だけではない効率性となるのである。

後者については、都市整備に関する項目、地域問題に関する項目に対しての負の外部性が

挙げられる。都市整備では、立地、規模、設備などの内容が含まれる。立地について、そもそも立地できる土地がなければ整備ができず、仮にあったとしても効果の創出が期待できなければ整備は難しい。加えて、土地の用途地域及び変更の必要性の確認が必要となる。用途地域変更の必要があった場合には、各自治体に設置されている都市計画審議会の議を経る必要があり、その際には、都市計画に関する基本的な方針である都市計画マスタープランに即することが必要となる。そこでは、立地に応じて規模や設備がある程度決まるため、収容定員や高度規制などに関する調査が可能となる。地域問題に関する項目については、人口減少と都市のスプロール化によってもたらされる問題が主として調査され、それに対するスポーツ施設整備の効果が検討され、負の外部性については、立地や規模を踏まえて、周囲や地域全体にどのような影響があるのか確認し、その是正方法が検討される。

これらのデータを基にした継続的な対話が行われ、そのためには、目的に応じた場が必要となる。目的別の場の設定によって、それぞれの目的に応じた内容の対話が可能となり、意向やニーズの反映につながる。ただ、議論の場と一言にいても、その方法は多岐に渡る。住民説明会や意見交換会だけでなく、コンセンサス会議、市民討議会、討論型世論調査、円卓会議などが提案・実施されている（倉阪 2012）。しかし、これらの方法については、広く地域住民の意見の反映が強調されており、形式的な手順で進められる。一方で、スポーツ施設整備においては、スポーツ施設の価値を理解した上での対話が求められるが、スポーツ施設の価値全般を把握しているアクターは少なく、スポーツ関係者であってもそれと同様な状況と考えられる。価値への理解が不十分な場合は、スポーツの施設としての理解に留まり、それぞれの分野やイシューとの関連性が見いだせないまま、表面的な議論となることが予想される。まずは、このことを理解した上でのそれぞれの目的に応じた議論が行われるべきであり、そのためには、形式的手順ではなく、その場に応じた内容が求められるのである。

しかしながら、前述のようにスポーツには多様な価値があるといっても目に見えない非経済的効果については認識が難しく、対話のみでスポーツの価値全般の十分な理解はできない。そこで、実践による価値の理解も必要になる。スポーツによる教育、交流、シビックプライド醸成などの価値体现が可能なプログラムやイベントの開催により、参加者側または運営者側としての経験が可能となる。参加者側であれば、自分が実際に経験でき、運営者側であれば、参加者である地域住民の反応が分かる。こうした実践により、スポーツの価値への認識を深められる。

このような対話や実践により、自治体内外の多様なアクターとのまちづくりに関する問

題の共有とその解決におけるスポーツ施設の役割についての合意形成が図られるのである。この結果、スポーツ施設整備がまちづくりとの整合性を持つ手段として認識され、実施計画への位置付けが可能となる。これには、実施計画の策定過程におけるスポーツ施設整備がイシューとして取り上げられる必要がある。実施計画の策定は多くの自治体において条例で定められており、審議会での審議が規定されている。まず、庁議において実施計画の策定が決定されると庁内検討委員会が設置され、各部局が構成員となる。そこで、現在の実施計画の評価及び具体的内容が検討され案が作成される。それを基に総合計画の審議会にて審議が行われる。自治体によっては市民アンケートや団体調査といった意見集約を踏まえることもある。ここでの議論内容を基に庁内検討委員会により実施計画案が修正される。その後、その結果を再度審議会にて議論して最終的に庁議にて決定される。

これらの政策過程においては、スポーツ施設整備が議論の中で取り上げられることはほぼないといってよい。であるならば、審議会の議題や意見集約の項目として取り入れられなければならない。それには、事前に総合計画の所管部局との連携が必須となり、ここで、審議され了承されれば、実施計画の新規事業として位置付けられるのである。

第2項 多様なアクターの検討

これまでの政策形成においては一部の限られたアクターによる議論や不十分な意見集約が見られたが、上記の政策過程では、自治体内外の多様なアクターとの連携が重要となる。そこで、多様なアクターに関する検討が必要となる。

多様なアクターとは、自治体内外において影響を受ける個人や団体を指すが、その明確化が求められる。スポーツ施設整備に関連するアクターとそのイシューは多様であり、立場や関わり方が地域の状況によって変わることが考えられるため、自治体内外において影響を受ける個人や団体の分析が必要である。その具体的な方法として、ここでは合意形成理論におけるステークホルダー分析（Susskind 1999）を援用とする。この分析方法は、合意形成プロセスの初期段階にその後の議論内容や構成員検討のために、利害がある人や組織とその内容を把握するものである。その手順は、①利害関係者の特定：誰が(主要な)利害関係者なのか、②利害の想定：問題・利害は一体何なのか、③議題(アジェンダ)の設定：何を議論するのか、④合意案の追究：制度的・財政的、その他様々な制限がある中で、当事者同士が互いに合意に達する環境や機会はあるのか、を明らかにすることである。具体的には政策主体によって依頼を受けた中立的な第三者が、利害関係者からインタビュー、電話、メールで

の意見聴取、アンケート調査などによる情報・意見収集、及び得られた情報の分析を行う。これは、通常、専門家によって実施される場合が多いが、ここで重要なのは、被調査者に自分以外の利害関係者を紹介してもらうという点であり、これによって利害関係者を包括することが容易になるとともに、利害関係者間の関係を把握することもできるのである。

しかしながら、この分析で多様なアクターの全てをカバーすることは難しい。意見を持っているが表明していない、あるいは聞かれていない多数の人がいる可能性がある。いわゆるサイレントマジョリティーの存在である。ここでの重要な視点は、まちづくりと整合性を持つスポーツ施設を誰が使うのかである。実際にその施設においてスポーツを「する」、「みる」人として誰を想定しているかが重要であり、それらの人たちが利用できる施設にしないといけない。主体が地方自治体となるのであれば、利用する権利を有しているのは、その自治体在住の住民全員となる。その理由は、2点ある。

1点目はまちづくりとの整合性である。スポーツ施設がまちづくりと整合性を持つには、経済的効果だけでなく非経済的効果も合わせた総合的な効果の体现が必要となる。特に、地域全体からすると、ソーシャルキャピタルやシビックプライドの醸成といった外部性が重要となる。また、これらの効果は、そもそもまちづくりがその自治体の住民全体を対象としたものであり、一部の住民を対象としたものではないことから、一部の住民だけでなく、全ての住民に対して発揮されるのが望ましい。したがって、スポーツ施設がまちづくりとの整合性を持つということは、自治体の全住民が対象となるのである。2点目は、住民の権利である。地方自治法において「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」（地方自治法第10条第2項）とあるように、住民は納税の義務とともに地方自治体の事業を受ける権利を有する。このことから、その地方自治体の住民であるならば、スポーツ施設を使用する権利があるのである。

ただ、住民全員といってもアクターの明確化にはならない。住民全員といった時に、もちろんスポーツ関係団体や地元経済団体なども含まれるが、障がい者、LGBTQ、外国人なども含まれるといえる。現在、障がい者、LGBTQ、外国人なども含め様々な人がすべて分け隔てなく暮らしていくことのできる共生社会の実現が目指されており、スポーツ活動についても全ての人が享受できる環境整備が求められている（URL 74）。例えば、障害者基本法で「全て障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されること」（障害者基本法第3条第1項）と規定されている通り、

当然ながら障がい者はスポーツを「する」ことも「みる」ことも権利として有するといえる。しかしながら、これまで政策形成にはほとんど参画してこなかったのである。したがって、スポーツ施設の内容も、障がい者、LGBTQ、外国人などに対応した立地や施設内容などが考慮されなければならない。

多様なアクターには、地方自治体内も含まれる。上述アクターへのアプローチは、1つの部局だけでは難しく、それぞれの所管部局との連携が求められる。これらに加えて、審議会もアクターの1つとして位置付けられる。審議会とは、首長が諮問した事項について、学識経験者、利害関係者などが調査・審理し、意見を答申する合議制の機関である。審議会には、政策過程の民主化、行政への民主的統制のほか、政策過程への専門知識の導入、公正の確保、利害の調整、各種行政の総合調整など、行政の科学的・技術的合理化などの機能がある（柴田 2012）とされている。したがって、そこでの議論は、その分野に関係するアクターによる専門的な内容が主となり、スポーツ施設整備に対する意見の集約を可能にする。そして審議会を通じた意見集約がなされれば、国による縦割りのままの政策展開への対応としても機能するのである。

第3項 まちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備政策モデル

これまでの議論を踏まえて、まちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備の政策過程を以下の通り提言する。ここでは、新設や新たな場所への建替を想定する。

まちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備政策モデルを検討する上では、政策主体の特定が必要となる。ここでは、政策主体は、スポーツ所管部局が適当と考える。ただし、それは首長部局に組織されているのが条件となる。スポーツ施設整備については、現在スポーツ所管部局に加えて、都市整備所管部局や新たな部局の設置で行われているが、スポーツ関係者や他分野との連携が必須となるスポーツ施設整備においては、スポーツ所管部局が望ましいのである。なぜなら、スポーツ所管部局であれば、スポーツというコンテンツを中心とした他の分野との連携が可能（間野 1998）となるからである。また、前述した通り、整備に消極的な立場はスポーツそのものに対する反対を示していないことから、可能性はあるからである。しかしながら、これまでスポーツが縦割り構造を超えた連携体制を構築してきたかといえば、ほとんど見られなかったのが現状であるが、都市整備所管部局所掌や新たな部署設置も適切性という点では不十分である。都市整備所管部局の所掌は、都市整備政策との関連性を強くするが、逆にスポーツ関係者との関連性は弱くなる。新たな部局設置

は、整備の決定がなされていれば可能だが、整備の未決定段階では設置できない。よって、スポーツ所管部局を政策主体にした連携体制の構築が適当といえるのである。

スポーツ施設整備の財源としては、公的資金の投入が望ましい。前述の通り、民間資金活用もそこに受益者負担は成立しにくい。特にまちづくりと整合性を持つには、多様な人の利用を考慮しなければならない、プロスポーツや他の興行に限定しないのであれば収益化はさらに難しくなる。それゆえ、スポーツ施設による経済的効果だけでは脆弱であり、非経済的効果の創出が求められる。それには、スポーツ整備整備が公共政策という妥当性を持つというアカウンタビリティを示していかなければならないことから、財源は公的資金が望ましいのである。

その具体的な政策過程はイシューやアジェンダ設定の段階におけるまちづくりに関する問題の共有とその解決につながるスポーツ施設の役割についての合意を形成するプロセス、それらを踏まえた計画を策定するプロセスを組み込むことが必要となる。スポーツ施設整備の必要性は、スポーツ関係団体からの要望、老朽化対策、スポーツイベントの開催などのイシューによって、首長やスポーツ所管部局に提起される。これまでの政策過程はこれら問題の認識と政策案であるスポーツ施設整備が結び付き政策が形成されている。ここでは、スポーツ以外のアクターからスポーツ施設整備がイシューとして出されるとは考えにくく、また、スポーツ施設的前提は公式戦の実施が可能なスポーツの施設であることから、スポーツ関係者から要望が出されていることにも問題はない。その意味では、問題の認識と政策案の作成が結び付くこと自体には問題はないが、その後にその政策案が目的化してしまうことが問題なのである。

こうした要望の後、スポーツ施設整備が検討され、このプロセスが開始されるのだが、スポーツ施設整備はまちづくり全体に関わるものであり、整備費も莫大となることから首長のリーダーシップが必要となる。

上記のような状況により、スポーツ関係団体からの要望、老朽化対策、スポーツイベントの開催などのイシューと政策案であるスポーツ施設整備が結び付いた形で問題の認識がなされ、首長のリーダーシップでアジェンダが設定されることがある場合、スポーツ施設整備がまちづくりとの整合性を持つためには、政策案の決定までの過程において次の 3 段階を経ることが望ましい（図 13）。

第 1 段階は、アジェンダ設定の段階における調査・研究である。ここでは、検討に必要な客観的なデータ収集のための調査・研究を行う。これには前述したコンセンサスビルディン

グの共同事実確認（Susskind and Zion 2002）の援用が有効である。

そこではまず、スポーツ所管部局が現時点でのアクターとその 이슈の特定を行う。この時点でアクターには、スポーツ関係者、都市計画所管部局、総合計画所管部局が想定され、それらの 이슈は、スポーツ関係者は前述のホームゲーム充実化、大規模スポーツイベントの誘致などであるが、都市計画所管部局は施設の立地や規模、総合計画所管部局まちづくり全体、それぞれとなる。これを踏まえて、調査チームの組織化を行うのである。このアクターは、学識経験者やシンクタンクなどの専門家、自治体職員（スポーツ所管部局、都市計画所管部局、総合計画所管部局）で構成される。ただし、客観的なデータ収集が目的であるため、意見や評価が偏る可能性があることから、これにはスポーツ関係者の参画は除外する。

調査チームの組織後は、プロスポーツやスポーツ関係団体と連携体制を構築し、スポーツ施設に関する技術的・専門的な課題の整理と既存のデータ・情報の共有を行う。技術的・専門的課題の整理では、JリーグやBリーグ、あるいは国民スポーツ大会では施設の使用が決められており、基準を満たさなければならないため、公式競技を行う上での規模や設備の確認が必要となる。既存のデータ・情報の共有とは、現在のスポーツ実施状況（実施率、種目、団体数など）やスポーツ施設関連情報（稼働率、立地、箇所、規模、種目、整備年度、老朽化など）の確認である。これらの情報に基づいて、スポーツの施設としての整備の必要性を明確化するのである。

ここで、スポーツ施設の状況とスポーツ実施の状況に鑑みて、スポーツ施設整備が必要となれば、まちづくりとの関連性に関する調査・研究を実施する。具体的には、都市整備、地域課題、経済的効果、非経済的効果、負の外部性に関する調査研究を行う。始めに都市整備に関する立地、規模の調査を行い、立地場所を検討することとなるが、ここでいう立地場所とは、立地しやすさではなく、可能な限り効果の創出を視点とする。例えば、公共交通機関と立地場所の間には商店街があることや地区と地区の間に立地場所があることなどがその条件として考えられる。しかし、可能な限りとした通り、実際に面積の広い土地がなければ整備できないため、複数候補地を挙げることが適当と考えられる。なお、その際にはそれら候補地の用途地域変更の有無も確認し、それぞれの立地場所に応じたスポーツ施設の大まかな規模と整備費を試算する。そして、次には、地域課題の調査を行う。これまでの調査データに加えて、地域住民を対象とした無作為抽出法によるアンケートを実施し、主に、人口減少と都市のスプロール化によって生じる問題であるにぎわいの低下、地域経済の衰退、コ

コミュニティの衰退、交通アクセスの困難、地域への愛着低下に関する項目を調査する。経済的効果については、産業連関表を用いた直接効果、第1次波及効果、第2次波及効果の試算に加えて、便益帰着構成表の作成及び産業構造や地域経済循環率といった地域経済状況の確認を行い、便益帰着構成表で示された便益によって地域経済の状況改善がなされるかを検討する。非経済的効果については、住民の意向と費用負担意識に関する調査を行うわけだが、これには仮想的な評価が可能であり整備前でも実施できる CVM 調査を用いる。負の外部性に関する調査については、これまでのデータ収集に加えて、候補地の自然環境や生活環境などをフィールドワークする。

以上の調査・研究の結果をまとめ、スポーツ施設整備がまちづくりと整合性を持つ可能性があるか分析するのである。そこでは、候補地と地域課題解決の関係性、どの地域課題の解決がどの程度なされるのかの費用対効果の検討、経済的・技術的合理性などについて詳細に分析し、候補地ごとに内容を整理する。そして、ここで、自治体審議会（スポーツ所管部局、都市計画所管部局、総合計画所管部局）と連携し、各審議会から意見集約の上、最後に、報告書を作成し、ウェブサイトなどにて公開するのである。

第2段階は、アジェンダ設定の段階における対話の場の設置である。前段階の客観的データを基に多様なアクターによる対話の場の設置が求められる。そこで、まず Susskind(1999)によるステークホルダー分析を援用した関連するアクターとその 이슈の分析を、アジェンダ設定の際に組織化された調査チームの学識経験者やシンクタンクなどの専門家に依頼する。具体的には、①アクターの特定：スポーツ施設整備においては誰が(主要な)アクターなのか、②利害の想定：スポーツ施設整備の問題・利害とは一体何なのか、その程度はどれくらいか、③議題(アジェンダ)の設定：スポーツ施設整備に関しては何を議論するのか、④合意案の追究：スポーツ施設整備に関しての合意に達する環境や機会はあるのか、についてそれぞれ検討する。この検討による分析結果を踏まえて、対話における具体的なアクターを選出するのである。

そして、次は、調査・研究で作成された報告書を基に対話の場を設定する。対話は、目的に応じて5つの場が設置される。意見集約については、基本的にはスポーツ所管部局が担うこととなるが、そこでは整備に積極的な立場であるプロスポーツチームやスポーツ関係者との一体的な推進が重要となる。特に、プロスポーツチームとの連携が重要となるため、事前の協議は必須となる。

1つ目は、地域住民を対象にした対話である。これは行政区ごとに実施し、2巡する。1巡

目は前段階で作成された報告書に基づいた説明と意見交換を行い、2巡目は1巡目のまとめと意見交換を行う。なお、意見交換の際には、プロスポーツチームやスポーツ関係者も含めたグループワークを取り入れ、住民との共同作業を行う。主な議題としては、候補地と地域課題の解決の関係性、負の外部性、スポーツ施設の効果、整備費に対する意見が想定される。この中で、費用対効果に焦点があてられる可能性が高い。住民にとって莫大な整備費はそれに対する効果は大きな関心事であり、説明する側は、客観的なデータを基にして説明しなければならない。また、意見交換会の実施にあたっては、負の外部性に対する是正方法を検討し、積極的なデータや影響の公開とともにその説明が重要となる。

2つ目は、地元経済団体を対象にした地域経済活性化に関する対話である。その主なアクターには、商店街関係者、商工会議所が想定される。ここでは、前段階で作成された報告書の、特に経済波及効果、便益帰着構成表、地域経済循環率の結果を踏まえた議論を行う。回数は複数回実施とし、意見をまとめる。自治体からは産業振興の所管部局や審議会も参加する。ここでの意見交換においては、立地の違いによる効果の差異が重要となる。立地の違いによって、効果の有無はもちろん、効果が期待できる業種も変化するため、アクター間での利害の対立が想定される。ここで求められるのは、地域経済全体を視点とした検討であり、たとえ、効果が期待できない業種であっても地域経済循環率が高まれば、波及効果の可能性が出てくる。したがって、説明する側は、経済波及効果、便益帰着構成表、地域経済循環率を独立して説明するのではなく関連させながら、地域経済全体への影響の強調が求められる。

3つ目は、交通アクセスに関する対話である。この主なアクターとしては、鉄道会社やバス会社が想定される。ここでは、前段階で作成された報告書の、特に交通量やアクセスの調査結果を踏まえた議論を行う。回数は複数回実施し、意見をまとめる。なお、自治体からは都市計画の所管部局や審議会も参加する。交通アクセスにおいても、立地の違いによる交通量やアクセスの差異が重要となる。立地の違いによって、人々の交通手段は異なるため、それぞれの輸送方法や交通量を考慮に入れながら対話しなければならない。また、立地場所の規模によって駐車場の規模も異なり、輸送方法や交通量にも影響するため、それを踏まえた交通インフラの整備をしなければならない。したがって、説明する側には、輸送方法、交通量、交通インフラを関連させながらの説明が求められる。

4つ目は、共生社会実現に関する対話である。ここでは、障がい者、高齢者、LGBTQ、外国人のそれぞれの視点からスポーツの必要性や価値について検討する。アクターについ

ては、障がい者は、肢体不自由だけでなく、視覚障害、聴覚障害、精神障がい者、知的障がい者の関係者を選出する。ここでは、スポーツをする視点とみる視点に分けた対話が必要である。自治体からは会福祉の所管部局や審議会も参加する。回数は複数回実施し、意見をまとめる。

5つ目は、自然環境に関する対話である。この主なアクターには、自然環境団体、自然環境保護に関する学識経験者が挙げられる。自治体からは、自然環境の所管部局や審議会が参加する。ここでの内容は、候補地における自然環境に対する整備の影響である。スポーツ施設はその規模の大きさから周囲への影響はゼロではないことを前提に、影響の是正の方法についても意見交換を行う。ただし、ここでは周囲への影響の程度によって整備に消極的な立場を取る場合もあり、意見の対立の可能性があることから他の場よりも長期化することの想定が必要である。

このプロセスと同時進行で、実践を通じたスポーツの価値の共有も行う。具体的には、地域のイベントにてスポーツ教室やパブリックビューイングなどを開催し、スポーツ施設整備後の状況をイメージできるようにする。この運営は、スポーツ所管部局ではなく、プロスポーツチームやスポーツ関係者が主体となってい、上述の議論の参画者も参加し、経験してもらう。スポーツ教室については、子どもを対象にしたものを実施し、スポーツによる教育効果やにぎわい創出をねらいとする。パブリックビューイングについては、プロスポーツチームの公式戦を中継し、そこで住民間の交流や経済的効果をねらいとする。そして、ただ開催するだけでなく、第1段階における調査チームの学識経験者によるヒアリング調査で住民の意識や意見や経済的効果の測定も実施する。

以上の対話や実践を踏まえて、現在地域が抱えている問題の解決策としてスポーツ施設が有効な手段であるとそれぞれの場で合意形成された場合は、首長の意思決定を経て、次の段階へ進む。なお、対話や実践の内容については、報告書としてまとめ、可能な限り情報公開し、総合計画所管部局との連携で、スポーツ施設整備を実施計画へ位置付けるのである。報告書を踏まえて、スポーツ施設を審議会の議題や意見集約の項目として取り入れ、審議を行う。審議の結果、実施計画への位置付けが決まった場合は、政策案の作成段階に進むこととなる。

第3段階は、政策案の作成段階における整備基本計画案の策定である。ここは、問題の共有と合意形成された内容を整備基本計画に反映させる段階である。具体的な整備内容の検討のため、整備基本計画の策定を担う整備基本計画策定委員会を設置する。そこではスポー

ツ関係者に加えて、地方自治体における各審議会の会長及び前述の対話の場の参画者から選出する。審議会のアクターは、庁内検討委員会の参画分野である都市計画、産業振興、広報、自然環境、財政、総合計画の審議会とステークホルダー分析によって抽出されたその他の分野の審議会が参画する。例えば、実際に施設の利用が想定される子どもや障がい者に関する審議会がこれにあたる。対話の場からのアクターについては、鉄道会社、バス会社、地元産業界、障がい者、高齢者、LGBTQ、外国人、自然環境団体が想定される。

ここでは、スポーツに関する事項と地域課題解決の手段としての事項の検討とそれらの調整を行い、スポーツ施設の基本的整備内容に関する計画案を策定する。スポーツに関する事項とは、スポーツ施設の規模、設備が挙げられる。例えば、照明の明るさや高さ、天井の高さ、床の種類など、公式競技の実施に際し、より良い環境での実施が可能となる意見が出される。地域課題解決の手段としての事項とは、スポーツ施設の有効性の有無とその創出が可能となる方法、負の外部性の是正方法が挙げられる。そして、スポーツ施設の規模や設備とこれらの方法の調整を行うのである。

また、それと同時に他の自治体における先進事例の視察を行う。視察には、障がい者、高齢者、LGBTQ、外国人も同行し、それぞれの視点からバリアフリー、導線、トイレの仕様、案内文字、ピクトグラムなどのデザインについて視察する。ここでは、スポーツを「する」視点と「みる」視点に分けた意見交換が必要となり、「する」人の視点としては、トイレの仕様、更衣室、競技場までのバリアフリーなどが「みる」人の視点としては、車椅子用の座席、トイレまでの導線、エレベーターの位置や導線などがそれぞれ挙げられる。これらの視察内容を踏まえて、整備基本計画案を作成するのである。

整備基本計画の策定にあたっては都道府県との調整が必要となる。具体的には、主にスポーツと都市計画に関する事項の調整が行われ、それぞれワーキンググループを設置し、進めていく。都市計画に関しては、用途地域と交通インフラの整備が重要となる。立地場所の候補が用途地域の変更を伴う場合は都道府県都市計画との調整が必要となる。交通インフラの整備については、都道府県との役割分担の明確化が必要となる。自治体内では都道府県道も整備されていることから、整備の分担調整が必要となる。スポーツに関しては、都道府県立のスポーツ施設との関係性の整理が必要となる。

整備基本計画案の作成後、パブリックコメントの実施と対話の場によるモニタリングを行う。パブリックコメントには、ウェブサイトだけでなく 30 歳代以下の利用率が高く、若い世代の意見を把握する上で重要なツールとなる SNS も活用する。対話の場によるモニタ

リングとは、アジェンダ設定の段階にて設置された対話の場にて整備基本計画案の説明及び意見交換を行うことである。これらの意見を集約し、再度、整備基本計画策定委員会にて整備基本計画案を修正し、その後、最終的に整備基本計画策定委員会が整備計画を策定するのである。

以上の政策過程によって、スポーツ施設整備が、目的ではなく、まちづくりの手段として位置付けられるのである。しかし、この政策過程はあくまでモデルであり、スポーツ施設整備は、前述のとおり段階モデル通りには進まない可能性が高い。各自治体においては上記のプロセスを参考に実情に適した政策過程の構築が望まれる。

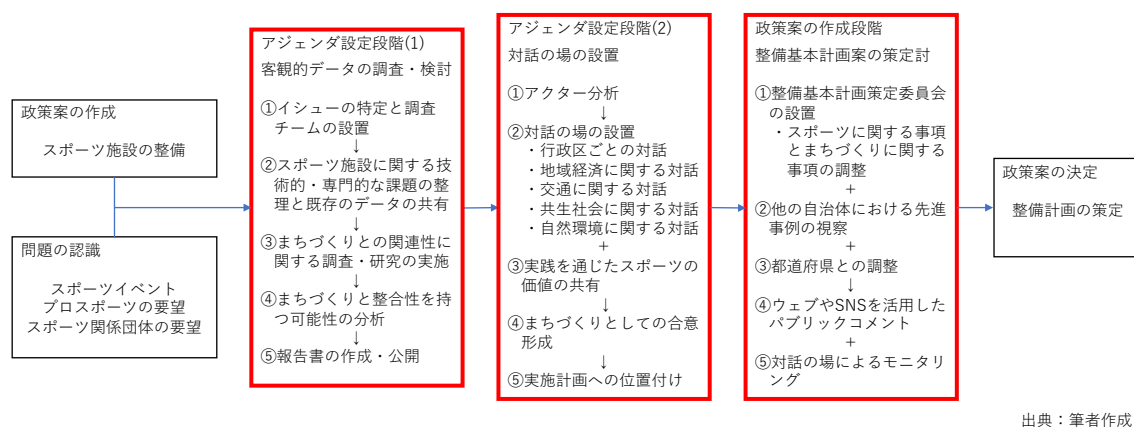


図13 まちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備の政策過程モデル

おわりに

本論文は、スポーツ施設整備を政策過程の視点から包括的に検討したものである。これまで整備が目的化していた政策過程に対して、スポーツ施設整備をめぐる動向、都市整備政策との関連性、まちづくりとの整合性を検討し、スポーツ施設の検討から多様なアクターとの合意形成を促し、まちづくりの有効な手段としての位置付けを可能となすスポーツ施設整備政策の構築について明らかにした。これまで、わが国におけるスポーツ施設に関する研究は、スポーツ施設利用者に関する社会学的視点やスポーツ施設の運営に関する経営学的視点から分析されたものが多く、政策的見地からの検討は十分ではなかった。本論文におけるスポーツ施設の価値の分類、スポーツ施設整備構想の進捗状況の分析、都市計画マスタープランへの位置付けに関する分析、スポーツ施設整備に関するアクターとそのイシューの分析などは、スポーツ施設を市場原理の側面だけでなく公益の観点からも包括的に捉えたものであり、一部の限られた人のための施設ではなく、まちづくりに必要な施設としての意義

を深めるものである。

現在のスポーツ施設整備政策は、地域全体の視点からの重要性を示すものではなく、スポーツイベントやプロスポーツでの活用のみに焦点があてられ矮小化してしまっている。そして、スポーツ政策においても産業化の傾向は強く、公益の観点からスポーツ政策を捉える動きは弱い。その点において、本論文の学術的意義については、政策過程論における前段階の重要性を示すことができ、政策過程論の進展につながるといえる。今後、多くのスポーツ施設が老朽化を迎え、整備か廃止かの選択に迫られることが予想されるが、スポーツ施設整備政策を検討することは地方自治体の政策過程のあり方についての示唆となるのである。

なお、本論文の課題は、スポーツ施設に関する法制化の検討である。現在、スポーツ施設の所管はスポーツ庁と国土交通省に分かれており、その位置付けはあいまいである。このため、政策形成や地方自治体への展開も基本的には個別に行われており、地方自治体の政策形成にも影響を与えていた。本来ならば、国は地方自治体への支援が役割となるが、それが不十分であるのである。この解決策の1つが、スポーツ施設の位置付けの明確化であり、それには法制化の検討が必要と考えられる。しかし、本論文では地方自治体に焦点をあてて検討したため、このことについて検討はなされておらず、今後の課題となる。

(121, 428 字)

参考文献及び URL リスト

【日本語文献】

- 阿部生雄（1984）「Sport の概念史」岸野雄三著者代表『体育史講義』第 2 部 1、大修館書店。
- 有馬健一郎・井上亮・中野茂夫（2014）「プロ野球専用球場の立地特性と周辺整備に関する研究」『都市計画論文集』49(3)、705-10。
- 有吉忠一・横山勝彦（2013）「スポーツ観戦とソーシャル・キャピタル形成についての一考察-経験価値を視点に」『同志社スポーツ健康科学』5、1-8。
- 石坂友司・松林秀樹（2013）『『遺産』をめぐる開催地の 10 年』石坂友司・松林秀樹編『〈オリンピックの遺産〉の社会学-長野オリンピックとその十年後』第 1 章、青弓社。
- 石本雄真・勝間理沙・山崎勝之（2012）「TOP SELF ベース総合教育-『向社会性の育成』における目標構成」『鳴門教育大学研究紀要』27、296-310。
- 磯崎育男（1997）『政策過程の理論と実際』、芦書房。
- 五十里武（1994）「サッカーの街づくり」『都市問題研究』46(10)、94-107。
- 伊多波良雄（2011）「スポーツの経済効果と評価」伊多波良雄・横山勝彦・八木匡・伊吹勇亮編著『スポーツの経済と政策』第 5 章、晃洋書房。
- 伊藤修一郎（2015）「アジェンダ設定」秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉著『公共政策学の基礎』、有斐閣。
- 猪口孝・大沢真幸・岡沢憲英・山本吉宣・スティーブ・R・リード（編）（2000）『政治学事典』、弘文堂。
- 稲垣正浩（1984）「近代スポーツの誕生とその背景」岸野雄三著者代表『体育史講義』第 1 部 Lec. 9、大修館書店。
- 猪原健弘（2011）「合意形成学の構築」猪原健弘編著『合意形成学』序章、勁草書房。
- 今村都南雄（2006）『官庁セクショナリズム』、東京大学出版会。
- 岩野智（2009）「EU における政策間の整合性確保とネットワークの役割-開発協力政策と共通農業政策との緊張関係」『早稲田政治公法研究』90、61-72。
- 岩畑貴弘（2007）『『共有』という概念について』『人文研究』162、45-59。
- 宇沢弘文（2015）『宇沢弘文の経済学-社会的共通資本の論理』、日本経済新聞出版本部。
- 上森貞行（2020）『自治体の規模別公共施設マネジメント』、学陽書房。
- 大鋸順（1998）「J リーグクラブチームの設置による地域活性化-茨城県鹿島町の事例」『文

化経済学』1(2)、65-73。

大西隆 (2011)「都市の発展と都市計画制度」大西隆編著『人口減少時代の都市計画-まちづくりの制度と戦略』第1章、学芸出版社。

岡田知弘 (2005)『地域づくりの経済学入門-地域内再投資力論』、自治体研究社。

岡本裕豪・瀬あゆみ・矢澤真裕 (2003)「わが国における NPM 型行政改革の取組みと組織内部のマネジメント」『国土交通政策研究』17、1-46。

岡本雪乃 (2018)「政策科学の来歴と政策過程論」佐藤満編『政策過程論-政策科学総論入門』第1章、慈学社。

沖村多賀典・徳山性友 (2015)「スポーツ振興基本計画が都道府県のスポーツ振興計画に与えた影響について」『名古屋学院大学論集 医学・健康科学・スポーツ科学篇』4(1)、11-30。

尾崎正峰 (2015)「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」『一橋大学スポーツ研究』34、18-23。

小澤悠・高見淳史・原田昇 (2017)「都市計画マスタープランにみる多核連携型コンパクトシティの計画と現状に関する研究」『都市計画論文集』52(1)、10-7。

小野尋子・飯田直彦・池田孝之・清水肇・長嶺創正・大隈祐治 (2010)「市町村都市計画マスタープランの見直しにおける住民の意見反映手続きの現状と課題に関する研究」『都市計画論文集』45、39-46。

金井利之 (2014)「基礎的自治体における総合計画を通じた政策形成」『政策と調査』6、38-55。

金井利之 (2015)「地域にとって国家とは何か」山下祐介・金井利之著『地方創生の正体-なぜ地域政策は失敗するのか』第3章、筑摩書房。

金森純 (2016)「サッカースタジアム開発の意図と課題に関する研究-JFA の理念と『スタジアム標準』に着目して」『共栄大学研究論集』14、87-105。

金子史弥 (2014)「2012 年ロンドンオリンピック・パラリンピックの『レガシー』をめぐる政策的言説の創造と政策実践の展開-大ロンドン市における『スポーツ・レガシー』に関する取り組みに着目して」『一橋大学スポーツ研究』33、16-33。

亀田啓悟 (2005)「プロジェクトの業績評価-CVM による『新潟スタジアムビッグスワン』の費用便益分析」井堀利宏編『公共部門の業績評価-官と民の役割分担を考える』第7章、東京大学出版会。

- 菊地彰 (2004)「行政組織における部門文化とセクショナリズム-セクショナリズム分析への組織文化論からの理論的視角」『広島大学マネジメント研究』4、151-64。
- 菊原伸郎・萩野寛雄 (2003)「鹿島アントラーズの政策過程と地域貢献」『大阪商業大学論集』130、111-35。
- 喜多功彦 (2015)『五輪を楽しむまちづくり-ロンドンから東京へ』、鹿島出版会。
- 北村亘・青木栄一・平野淳一 (2017)『地方自治論-2つの自律性のはざままで』、有斐閣。
- 北山俊哉 (1988)「中央地方関係と公共政策-新しい制度論的アプローチ」『法学論叢』124(2)、16-39。
- 日下知明 (2017)「地方自治体とJリーグクラブのスポーツ施設をめぐる政策ネットワークの特質に関する研究」『体育・スポーツ政策研究』26(1)、1-28。
- 倉阪秀史 (2012)『政策・合意形成入門』、勁草書房。
- クリストフ・ブロイアー (2014)「ノルトライン・ヴェストファーレン州のスポーツ」クリストフ・ブロイアー・黒須充編『ドイツに学ぶ-地方自治体のスポーツ政策とクラブ』、創文企画。
- 建築保全センター (2005)『建築物のライフサイクルコスト』、経済調査会。
- 小泉祐一郎 (2011)「国の自治体への関与の改革の検証と今後の課題 (上) 一分権型の政府間関係の構築に向けて」『自治総研』37(11)、42-66。
- 越澤明 (2014)「1964年東京オリンピックと都市計画」『都市住宅学』87、24-8。
- 小林敬一 (2017)『都市計画変革論-ポスト都市化時代の始まり』、鹿島出版会。
- 後藤春彦 (2015)「景観と自治」大森弥・武藤博己・後藤春彦・大杉覚・沼尾波子・図司直也著『人口減少時代の地域づくり読本』第5章、公職研。
- 小西幸男 (2006)「EU環境法政策と加盟国内環境法政策の整合性について」『生駒経済論叢』3(3)、193-216。
- 呉鵬 (2018)「地方創生交付金制度に関する研究-先行型交付金先駆的事業分を中心に」『公共経営研究 e』11、1-41。
- 衣川恵 (2011)『地方都市中心市街地の再生』、日本評論社。
- 権学俊 (2006)『国民体育大会の研究-ナショナリズムとスポーツ・イベント』、青木書店。
- 齋藤了一・山本俊哉 (2011)「日本の大都市におけるサッカースタジアムの立地特性と周辺開発との関連性」『学術講演梗概集. F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題』2011、635-6。

- 坂本信雄 (2014)「亀岡スタジアムの経済効果」『京都学園大学経営学部論集』23(2)、15-26。
- 笹生心太 (2020)「ポスト福祉国家におけるスポーツ施設の整備とその利用-公私ミックスの観点から」棚山研・市井吉興・山下高行編『変容するスポーツ政策と対抗点』第2章、創文企画。
- 佐々木信夫 (2013)『日本の行政学』、学陽書房。
- 佐藤滋 (1999)「まちづくりとは」佐藤滋編著『まちづくりの科学』序章、鹿島出版会。
- 澤村明 (2004)『まちづくり NPO の論理と課題』、淡水社。
- 柴田直子 (2012)「参加と統制」柴田直子・松井望編著『地方自治論入門』第3章、ミエルヴァ書房。
- 志摩憲寿・宮吉悠太 (2018)「J リーグ全ホームスタジアムの施設特性と立地特性に関する基礎的研究」『都市計画論文集』53(3)、943-50。
- 清水修二 (1999)『NIMBY シンドローム考-迷惑施設の政治と経済』、東京新聞出版局。
- 杉山学・河村和徳 (2015)「スタジアム建設問題の一考察」『新潟経営大学紀要』21、71-83。
- 関春南 (1997)『戦後日本のスポーツ政策-その構造と展開』、大修館書店。
- 荘林幹太郎 (2010)「農業の多面的機能と農業環境政策-政策の整合性確保に向けて」『滋賀大学環境総合研究センター研究年報』7(1)、1-10。
- 高橋宏和・加藤博和・林良嗣 (2003)「都市活性化のための体育・スポーツ施設の整備・運営に関する基礎的研究」『土木計画学研究発表会・講演集』27、1-4。
- 田中富雄 (2015)「地域計画型総合計画の現状と課題」『龍谷政策学論集』4(2)、153-70。
- 田中富雄 (2016)「個別計画との比較に見る総合計画の特質と役割-なぜ総合計画が必要なのか」『地域政策研究』19(2)、51-64。
- 田村明 (1977)『都市を計画する』、岩波書店。
- 丹野修 (2013)「都市公園の運動施設のあゆみ-東京の事例を中心として」『都市公園』202、10-28。
- 千代原亮一 (2010)「国と地方・地方間の関係」橋本行史編著『現代地方自治論』第11章、ミエルヴァ書房。
- 通商産業省産業政策局 (編)『スポーツビジョン 21-スポーツ産業研究会報告書』、通商産業調査会。
- 豊田哲也 (2015)「地域格差と人口移動から見た三大都市圏の動向」『人文地理学会大会 研究発表要旨』2015、136-37。

- 中村祐二（2011）「自治体におけるスポーツ政策ネットワーク」 菊幸一・齋藤健司・真山達志・横山勝彦編『スポーツ政策論』第3編第1章第2節、成文堂。
- 西浦功（2019）「小規模自治体におけるコンパクトシティ政策の課題と今後の展望」『札幌大学社会学部論集』7、1-28。
- 西山卯三（1990）『まちづくりの構想』、都市文化社。
- 根田克彦（2017）「イーストロンドンの都市再生と立候補ファイルにおけるオリンピックレガシー計画」『日本都市計画学会都市計画報告集』16、158-65。
- 野澤千絵（2011）「都市計画法の位置付け」伊藤雅春・小林郁雄・澤田雅浩・野澤千絵・真野洋介・山本俊哉編著『都市計画とまちづくりがわかる本』62-3、彰国社。
- 野尻武敏（1962）「〈資料〉 経済政策施策の『整合性原則』について」『国民経済雑誌』105(1)、80-95。
- 野波寛・大友章司・坂本剛・田代豊（2015）「NIMBY 問題における政策決定者の正当性は公益と私益の情報次第?」『人間環境学研究』13(2)、153-62。
- 野波寛（2017）『正当性の社会心理学-海と草原と墓地が問う「社会的決定の権利」』、ナカニシヤ出版。
- 野間口隆郎（2010）「変革プロジェクト構想におけるステークホルダーKPI 定義」『国際 P2M 学会研究発表大会予稿集』2010、231-40。
- 箸本健二（2018）「地方都市の中心市街地における未利用不動産の実態-全国 553 自治体に対する調査から」『日本地理学会発表要旨集』2018、249。
- 橋本行史（2010）「財政と会計」橋本行史編『現代地方自治論』第6章、ミネルヴァ書房。
- 原田久（2016）『行政学』、法律文化社。
- 原田宗彦（2011）「スポーツファシリティマネジメントの歴史的発展」原田宗彦・間野義之編著『スポーツファシリティマネジメント』第1章、大修館書店。
- 林勇貴（2012）「消費財型準公共財の便益と評価-芸術・文化施設を中心に」『関西学院経済学研究』43、51-71。
- 日笠端・日端康雄（2015）『都市計画〔第3版増補〕』、共立出版。
- 樋口聡（1987）『スポーツの美学』、不昧堂出版。
- 百武ひろ子（2003）「参加と合意のプロセスデザイン」『土木施工』44(6)、74-80。
- 藤田英理子（2007）「米国における電子商取引課税の現状と課題-州際取引における売上税・使用税の問題を中心に」『税務大学校論叢』55、155-278。

- 藤波匠（2016）『人口減が地方を強くする』、日本経済新聞出版社。
- 舟橋弘晃・管文彦・桂田隆行・間野義之（2020）「スタジアム整備構想におけるステークホルダーの特定と類型化-北九州スタジアムのケース・スタディ」『スポーツ産業学研究』30(2)、131-49。
- 細田隆・瀬田史彦・小泉秀樹（2016）「地方自治体におけるスポーツ政策の新たな展開に関する研究」『都市計画論文』51(3)、216-21。
- 増田寛也（2014）『地方消滅-東京一極集中が招く人口急減』、中央公論新社。
- 町田誠（2013）「都市公園とスポーツレクリエーション」『都市公園』202、6-9。
- 町村敬志（2007）「メガ・イベントと都市空間」『スポーツ社会学研究』15、3-16。
- 松井望（2011）「中枢管理機構としての庁議と調整」『都市政策研究』5、47-83。
- 松井望（2012）「組織・権限と機構管理」柴田直子・松井望編著『地方自治論入門』第9章、ミエルヴァ書房。
- 松橋崇史（2018）「公共スポーツ施設を指定管理する企業の『地域コミュニティとの協働戦略』-全国調査から抽出した3事例のケーススタディ」『拓殖大学経営経理研究』110、105-16。
- 間野義之（1999）「政治環境の変化とスポーツ政策の課題」池田勝・守能信次編『講座・スポーツの社会科学4 スポーツの政治学』第10章、杏林書院。
- 間野義之（2007）『公共スポーツ施設のマネジメント』、体育施設出版。
- 間野義之・石部真士・植村輝・濱田翔吾（2011）「ロングパイル人工芝導入実態調査」『月刊体育施設』2011増刊号、13-7。
- 真淵勝（2009）『行政学』、有斐閣。
- 真山達志（2001）『政策形成の本質-現代自治体の政策形成能力』、成文堂。
- 真山達志（2011）「政策研究とスポーツ」菊幸一・齋藤健司・真山達志・横山勝彦編『スポーツ政策論』第1編第1章第2節、成文堂。
- 宮川公男（2002）『政策科学入門』、東洋経済新報社。
- 宮崎洋司（2008）『都市再生の合意形成学』、鹿島出版会。
- 村上純一（2011）「キャリア教育政策における省庁間の連携-『若者自立・挑戦プラン』と関係省庁間の総合調整に着目して」『日本教育政策学会年報』18(0)、151-65。
- 村木美貴（2015）「ロンドン・オリンピック・パークの土地利用における主体間と計画間連携に関する一考察」『日本都市計画学会都市計画論文集』50(3)、602-7。

- 村松岐夫（1994）『日本の行政』、中公新書。
- 望月慎之・横山勝彦（2008）「地域におけるスポーツ施設整備に果たす競技連盟の役割」『同志社保健体育』46、1-16。
- 森杉寿芳（1986）「公共交通施設整備の帰着便益連関分析」『土木計画学研究 講演集』11、653-60。
- 八木匡・松野光範（2011）「スポーツ観戦マーケットの構造-経験価値形成戦略の分析」伊多波良雄・横山勝彦・八木匡・伊吹勇亮編著『スポーツの経済と政策』第12章、晃洋書房。
- 安田雪（2008）「若年者の転職意向と職場の人間関係」『研究紀要 Works Review』3(3)、1-14。
- 柳沢和雄（2006）「鹿島開発をめぐる生活課題とスポーツの組織化に関する研究-地域開発政策からスポーツ政策への変容をめぐって」『体育・スポーツ経営学研究』20(1)、17-29。
- 山倉健嗣（1993）『組織間関係-企業間ネットワークの変革にむけて』、有斐閣。
- 山崎勝之・佐々木恵・内田香奈子・勝間理沙・松本有貴（2011）「予防教育科学におけるベース総合教育とオプショナル教育」『鳴門教育大学研究紀要』26、1-19。
- 山下玲・過外真帆・前田柊・松山桂・蔵並香（2017）「国内におけるスポーツと都市公園の関係-スポーツ参画人口増加に向けて」『ライフデザイン学研究』13、359-74。
- 吉岡誉将・杉本興運・菊地俊夫（2020）「Jリーグサッカーファンのアウェイ戦観戦行動と地域受容-スポーツイベントによる地域活性化に向けた示唆」『観光科学研究』13、1-11。
- 米村真悟（2019）「子どもの『居場所』となるスポーツプログラム-社会的インパクトを視点に」『文化経済学会〈日本〉年次大会予稿集』2019、50-1。
- 渡辺俊一（2011）『『まちづくり定義』の論理構造』『都市計画論文集』46(3)、673-8。
- 渡部哲郎（2004）『バスケットとバスケット人』、平凡社。
- 渡辺富夫（2003）「身体的コミュニケーションにおける引き込みと身体性」『ベビーサイエンス』2002(2)、4-12。

【外国語文献】

- Agha, N. (2013) The Economic Impact of Sstadiums and Teams: The Case of Minor League Baseball. *Journal of Sports Economics*, 14(3), 227-52.
- Ashworth, W. (1954) *The Ggenesis of Modern British Town Planning: A Study in Economic and Social History of the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Routledge

- & Paul. (=1987、下總薫監訳『イギリス田園都市の社会史』御茶の水書房。)
- Baade, R. A., and Dye, R. F. (1990) The Impact of Stadium and Professional Sports on Metropolitan Area Development. *The Annals of Regional Science*, 22 (2), 37-47.
- Baade, R. A., and Matheson, V. A. (2006) Have Public Finance Principles Been Shut out in Financing New Stadiums for the NFL?. *Public Finance and Management*, 6 (3), 284-320.
- Bale, J. (1993) *Sport, Space and the City*, Routledge. (=1997、池田勝・土肥隆・高見彰訳『サッカースタジアムと都市』体育施設出版。)
- Bargh, J. A., and Shalev, I. (2012) The Substitutability of Physical and Social Warmth in Daily Life. *Emotion*, 12 (1), 154-62.
- Bell, A. (2001) The Quest for Coherence between EU Policies: An Unattainable Goal?. In C. Cosgrove-Sacks (ed.) *Europe, Diplomacy, and Development: New Issues in EU Relations with Developing Countries*, 206-14, Palgrave.
- Birkland, T. A. (2011) *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concept, and Model of Public Policy Making*, Routledge.
- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., and Weimer, D. L. (2017) *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, Upper Saddle River.
- Caillois, R. (1958) *Les Jeux et Les Hommes*, Gallimard . (=1973、多田道太郎・塚崎幹夫訳『遊びと人間』講談社。)
- Crompton, J. L. (2001) Public Subsidies to Professional Team Sport Facilities in the USA. In Gratton, C., and Henry, I. (eds.) *Sport in the City: The Role of Sport in Economic and Social Regeneration*, 15-34, Routledge.
- Davies, L. (2011) Sport and Economic Regeneration: A Winning Combination?. In Sam, M. P., and Hughson, J. (eds.) *Sport in the City: Cultural Connections*, 7-21, Routledge.
- Dye, T. R. (1992) *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Engel, E., Fischer, R., and Galetovic, A. (2011) *Public-Private Partnerships to Revamp Us Infrastructure*, The Hamilton Project.
- Flyvbjerg, B., Holm, M. S., and Buhl, S. (2002) Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?. *Journal of the American Planning Association*, 68 (3), 279-95.
- Flyvbjerg, B., Holm, M. S., and Buhl, S. (2005) How (in) Accurate Are Demand

- Forecasts in Public Works Projects?: The Case of Transportation. *Journal of the American Planning Association*, 71 (2), 131-46.
- Greed, C. (2014) *Planning in the UK: An Introduction*, Palgrave Macmillan.
- Hagn, F., and Maennig, W. (2009) Large Sport Events and Unemployment: The Case of the 2006 Soccer World Cup in Germany. *Applied Economics*, 41 (25), 3295-302.
- Huizinga, Y. (1938) *Homo Ludens*, Gallimard. (= 1973、高橋英夫訳 『ホモ・ルーデンス』中央公論新社。)
- Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of Great American*, The Random House Publishing Group. (= 2010、山形浩生訳 『アメリカ大都市の死と生』 鹿島出版会。)
- Jones, C. O. (1978) *An Introduction to the Study of Public Policy*, Brooks Cole Pub Co.
- Jostmann, N. B., Lakens, D., and Schubert, T. W. (2009) Weight as an Embodiment of Importance. *Psychological Science*, 20(9), 1169-74.
- Kalich, V. Z. (1998) A Public Choice Perspective on the Subsidization of Private Industry: A Case Study of Three Cities and Three Stadiums. *Journal of Urban Affairs*, 20(2), 199-219.
- Lamla, M. J., Straub, M., and Girsberger, E. M. (2014) On the Economic Impact of International Sport Events: Microevidence from Survey Data at the EURO 2008. *Applied Economics*, 46 (15), 1693-703.
- Lasswell, H. D. (1948) *Power and Personality*, Norton.
- Lasswell, H. D. (1963) The Decision Process. In Nelson, W. P., Dentler, R. A., and Smith, P. A. (eds.) *Politics and Social life: An Introduction to Political Behavior*, 92-110, Houghton Mifflin.
- Lipsky, R. (1979) Political Implications of Sports Team Symbolism. *Politics & Society*, 9(1), 61-88.
- Lipsky, R. (1981) *How We Play the Game: Why Sports Dominate American life*, Beacon Press.
- Mumford, L. (1938) *The Culture of Cities*, Harcourt Brace and Co. (= 1974、生田勉著 『都市の文化』 鹿島出版。)
- Nakamura, R. T. (1987) The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Review of Policy Research*, 7 (1), 142-54.

- Noll, R. G., and Zimbalist, A. (2011) *Sports, Jobs, and Taxes: The Economic Impact of Sports Teams and Stadiums*, Brookings Institution Press.
- Ozawa, C. P., and Susskind, L. (1985) Mediating Science: Intensive Policy Disputes. *Journal of Policy Analysis and Management*, 5(1), 23-39.
- Penner, L. A., Dovidio, J. F., Piliavin, J. A., and Schroeder, D. A. (2005) Prosocial Behavior: Multilevel Perspectives. *Annu. Rev. Psychol.*, 56, 365-92.
- Pigou, A. C. (1920) *The Economics of Welfare*, Macmillan. (=1953、気賀健三・永田清訳『ピグウ厚生経済学』東京経済新報社。)
- Pinch, S. (1985) *Cities and Services: The Geography of Collective Consumption*, Routledge. (= 1990、神谷浩夫訳『都市問題と公共サービス』古今書院。)
- Provan, K. (1983) The Federation as an Interorganizational Linkage Network. *Academy of Management Review*, 8(1), 79-89.
- Santo, C. (2005) The Economic Impact of Sports Stadiums: Recasting the Analysis in Context. *Journal of Urban Affairs*, 27(2), 177-92.
- Scherer, J., and Sam, M. P. (2008) Public Consultation and Stadium Developments: Coercion and the Polarization of Debate. *Sociology of Sport Journal*, 25(4), 443-61.
- Spirou, C. (2011) Cultural Policy and the Dynamics of Stadium Development. In Sam, M. P., and Hughson, J. (eds.) *Sport in the City: Cultural Connections*, 7-21, Routledge.
- Susskind, L. (1999) *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, Sage Publications.
- Susskind, L., and Zion, L. (2002) *Can America's Democracy Be Improved?*, Consensus Building Institute.
- Toynbee, A. J. (1987) *A Study of History: Volume I: Abridgement of Volumes I-VI (Vol. 1)*, Oxford University Press. (=1975、長谷川松治訳『歴史のケンキュウ 1』社会思想社。)
- Viehoff, V., and Poynter, G. (2015) *Mega-event Cities: Urban Legacies of Global Sports Events*, Routledge.
- Walker, S., and Enz, M. (2007) The Impact of Professional Sports on the Local Economy. *Western New England Law Review*, 29(1), 149-64.
- Wilson, R. (2006) The Economic Impact of Local Sport Events: Significant, Limited or

Otherwise?: A Case Study of Four Swimming Events. *Managing Leisure*, 11 (1), 57-70.

Zhong, C. B., and Liljenquist, K. (2006) Washing Away Your Sins: Threatened Morality and Physical Cleansing. *Science*, 313 (5792), 1451-2.

【URL リスト】

1. スポーツ庁 (2019) 「スポーツ施設のストック適正化ガイドライン参考資料:ストック適正化における大規模スポーツ施設の基本的方向性」 スポーツ庁ホームページ (2020 年 8 月 11 日閲覧、https://www.mext.go.jp/sports/content/1385575_02.pdf)
2. 文化庁 (2011) 「劇場・音楽堂等に関する基礎データ」 文化庁ホームページ (2020 年 5 月 19 日閲覧、https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/engeki/01/pdf/shiryo_5.pdf)
3. J リーグ (2020) 「入場者数記録数 年度別入場者数推移」 J リーグホームページ (2020 年 5 月 19 日閲覧、<https://data.j-league.or.jp/SFTD12/search?competitionFrameName=J1リーグ&teamFlag=1&page=&startCompetitionYear=2019&endCompetitionYear=2019&competitionFrame=1>)
4. ぶぎん地域経済研究所 (2012) 「開場 10 周年を迎えた『埼玉スタジアム 2002』の経済効果 埼玉県内への経済波及効果は累計で 1,674 億円に」 ぶぎん地域経済研究所ホームページ (2012 年 7 月 8 日閲覧、<http://www.bugin-eri.co.jp/doc/r120229.pdf>)
5. ぶぎん地域経済研究所 (2014) 「『さいたまスーパーアリーナ』におけるイベント開催の経済波及効果～年間約 400 億円～」 ぶぎん地域経済研究所ホームページ (2014 年 12 月 1 日閲覧、<http://www.bugin-eri.co.jp/doc/r140530.pdf>)
6. J リーグ (2020) 「J リーグ規約」 J リーグホームページ (2020 年 8 月 28 日閲覧、https://www.jleague.jp/docs/aboutj/regulation/2020/02_03.pdf)
7. 川崎市 (2015) 「川崎市シティプロモーション戦略プラン」 川崎市ホームページ (2020 年 8 月 28 日閲覧、<https://www.city.kawasaki.jp/170/cmsfiles/contents/0000067/67779/senryakuplan.pdf>)
8. スポーツ庁 (2016) 「スポーツ関係データ集」 スポーツ庁ホームページ (2020 年 2 月 20 日閲覧、https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/shingi/001_index/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2016/06/23/1372736_4.pdf)
9. 日本 PFI・PPP 協会 (2013) 「PFI・PPP とは」 日本 PFI・PPP 協会ホームページ (2

- 020 年 11 月 15 日閲覧、<http://www.pfikyokai.or.jp/about/>)
10. 文部省 (1972)「体育・スポーツの普及振興に関する基本的方策について」文部科学省ホームページ (2020 年 10 月 24 日閲覧、https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_hoken_index/toushin/_icsFiles/afieldfile/2011/12/27/1314680_001.pdf)
 11. 文部科学省 (2020)「社会教育調査-用語の解説」文部科学省ホームページ (2020 年 10 月 24 日閲覧、https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa02/shakai/yougo/1286911.htm)
 12. スポーツ庁 (2017)「スポーツ基本計画」スポーツ庁ホームページ (2018 年 8 月 24 日閲覧、https://www.mext.go.jp/sports/content/1383656_002.pdf)
 13. スポーツ庁 (2018)「スポーツ施設のストック適正化ガイドライン」スポーツ庁ホームページ (2018 年 8 月 12 日閲覧、http://www.mext.go.jp/sports/b_menu/sports/mcate_top02/list/detail/_icsFiles/afieldfile/2018/04/19/1385575_02.pdf)
 14. 国土交通省 (2016)「都市公園のストック効果向上に向けた手引き」国土交通省ホームページ (2018 年 8 月 12 日閲覧、<http://www.mlit.go.jp/common/001135262.pdf>)
 15. 国土交通省 (2012)「公園施設長寿命化計画策定指針 (案)」国土交通省ホームページ (2018 年 8 月 12 日閲覧、<http://www.mlit.go.jp/common/000209164.pdf>)
 16. スポーツ庁 (2016)「スポーツ審議会スポーツ基本計画部会 (第 3 回) 議事録」スポーツ庁ホームページ (2018 年 8 月 24 日閲覧、https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/shingi/001_index/bunkabukai/gijiroku/1377083.htm)
 17. 佐原光一 (2017)「豊橋市の新アリーナ構想について」首相官邸ホームページ (2018 年 8 月 24 日閲覧、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/dai6/siryu2.pdf>)
 18. 政策研究所 (2017)「平成 28 年度スポーツ政策調査研究『地方スポーツ行政に関する調査研究』報告書」スポーツ庁ホームページ (2020 年 8 月 7 日閲覧、https://www.mext.go.jp/prev_sports/comp/a_menu/sports/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2017/06/08/1386548_001.pdf)
 19. アービムコンサルティング(2015)「『スポーツ施設に関する調査研究』報告書」スポーツ庁ホームページ (2018 年 8 月 15 日閲覧、https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/sports/mcatetop01/list/detail/1376706.htm)
 20. スポーツ庁 (2019)「平成 30 年度体育・スポーツ施設現況調査結果の概要」スポーツ

- 庁ホームページ（2020年9月23日閲覧、https://www.mext.go.jp/sports/content/20200422-spt_stiiki-1368165.pdf）
21. 国土交通省（2007）「都市公園内の運動施設現況一覧表」国土交通省ホームページ（2020年9月23日閲覧、<https://www.mlit.go.jp/common/000010185.pdf>）
22. 国土交通省（2019）「都市公園内の運動施設現況一覧表」国土交通省ホームページ（2020年9月23日閲覧、https://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/t_kouen/pdf/07_h30.pdf）
23. 北海道地方自治研究所（2013）「安倍政権の『パンとサーカス』」北海道地方自治研究所ホームページ（2020年11月15日閲覧、http://www.hokkaido-jichiken.jp/pdf/jichikenkyu_web/2013/13.05/13.05_sunshine.pdf）
24. スポーツ庁・経済産業省（2018）「スタジアム・アリーナ改革ガイドブック<第2版>」経済産業省ホームページ（2019年7月13日閲覧、<https://www.meti.go.jp/policy/servicpolicy/guide201812.pdf>）
25. 政策投資銀行（2013）「スポーツを核とした街づくりを担う『スマート・ベニュー®』～地域の交流空間としての多機能複合型施設～」政策投資銀行ホームページ（2019年7月13日閲覧、https://www.dbj.jp/pdf/investigate/etc/pdf/book1308_01.pdf）
26. 総務省（2005）「統計表で用いられる地域区分の解説」総務省ホームページ（2020年8月21日閲覧、<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/users/kubun.html#pos4>）
27. 北海道（2018）「土地利用の手引き」北海道ホームページ（2020年8月23日閲覧、<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kn/tki/totiriyounotebiki.htm>）
28. 国土交通省（2020）「第11版都市計画運用指針」国土交通省ホームページ（2020年1月16日閲覧、https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001362301.pdf）
29. 国土交通省（2019）「平成31年度都市計画現況調査」国土交通省ホームページ（2020年8月16日閲覧、https://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/toshi_city_plan_tk_000065.html）
30. 国土交通省（2006）「改正都市計画法の運用について」国土交通省ホームページ（国土交通省ホームページ（2020年8月16日閲覧、https://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/unyou_shishin/pdf/unyou.pdf）
31. 帯広市（2016）「適正な業務執行の指針」帯広市ホームページ（2020年10月15日閲覧、<https://www.city.obihiro.hokkaido.jp/soumubu/gyouseisuishinshitsu/shishin.data>）

/shishin.pdf)

32. 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会（2009）「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～」総務省ホームページ（2020年10月15日閲覧、https://www.soumu.go.jp/main_content/000019097.pdf）
33. 土地総合研究所（2017）「リサーチ・メモ 市区町村別 DID 人口・面積・人口密度の推移にみる市街地の拡散と低密度化」土地総合研究所ホームページ（2019年8月2日閲覧、http://www.lij.jp/news/research_memo/20171003_6.pdf）
34. 総務省（2020）「人口推計」総務省ホームページ（2020年10月15日閲覧、<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/index.html>）
35. 国立社会保障・人口問題研究所（2017）「日本将来推計人口（平成29年推計）」国立社会保障・人口問題研究所ホームページ（2020年10月15日閲覧、http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_gaiyou.pdf）
36. 総務省（2016）「平成27年国勢調査人口等基本集計結果 結果の概要」総務省ホームページ（2020年10月15日閲覧、<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka/kihon1/pdf/gaiyou1.pdf>）
37. 総務省（2019）「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」総務省ホームページ（2020年10月15日閲覧、https://www.soumu.go.jp/main_content/000701579.pdf）
38. 総務省（2018）「平成27年国勢調査我が国人口・世帯の概観」総務省ホームページ（2020年10月15日閲覧、<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/pdf/wagakuni.pdf>）
39. 「選択する未来」委員会（2015）「選択する未来ー人口推計から見えてくる未来像ー『選択する未来』委員会報告解説・資料集ー」内閣府ホームページ（2020年10月15日閲覧、<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/sentaku/index.html>）
40. 内閣府（2017）「地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付金（地方創生先行型）事業の効果検証に関する調査報告書」内閣府ホームページ（2020年8月12日閲覧、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/h29-06-15-uwano-se-houkokusho.pdf>）
41. 内閣府（2017）「地方創生加速化交付金事業の効果検証に関する調査 報告書」内閣府

- ホームページ（2020年8月12日閲覧、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/h300427kasokuka_houkokusho.pdf）
42. 内閣府（2019）「地方創生推進交付金事業の効果検証に関する調査 報告書」内閣府ホームページ（2020年8月12日閲覧、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/h310415suisin_houkokusho.pdf）
43. 内閣府（2020）「地方創生拠点整備交付金事業の効果検証に関する調査 報告書」内閣府ホームページ（2020年8月12日閲覧、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/r1_houkokusyo-kyoten.pdf）
44. 筒井康史・佐々木雅一（2018）「地方自治体における地方創生・まちづくりの取組動向に関するアンケート調査」三菱UFJリサーチ&コンサルティングホームページ（2020年8月12日閲覧、https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2018/07/seiken_180706.pdf）
45. 国土交通省社会資本整備審議会（2006）「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第一次答申）」国土交通省ホームページ（2020年8月12日閲覧、https://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/toushin_04.html）
46. 会計検査院（2018）「中心市街地の活性化に関する施策に関する会計検査の結果について」会計検査院ホームページ（2020年8月12日閲覧、<https://report.jbaudit.go.jp/org/h30/YOUSEI1/2018-h30-Y1000-0.htm>）
47. 鹿嶋市（2017）「ホームタウン」鹿嶋市ホームページ（2017年12月15日閲覧、<http://city.kashima.ibaraki.jp/07soccer/0703.htm>）
48. つくば市（2017）「総合運動公園事業検証委員会報告書」つくば市ホームページ（2018年8月2日閲覧、https://www.city.tsukuba.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/002/298/sougou-unndoukouen_houkokusyo.pdf）
49. 広島県（2017）「サッカースタジアムの検討」広島県ホームページ（2017年12月26日閲覧、<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/soshiki/231/soccer.html>）
50. サッカースタジアム検討協議会（2016）「サッカースタジアム検討協議会の開催状況について」広島県ホームページ（2017年12月26日閲覧、<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/soshiki/231/kyougikai.html>）
51. 広島県（2017）「サッカースタジアム実務者検証作業部会とサンフレッチェ広島とのやりとり」広島県ホームページ（2017年12月26日閲覧、<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/soshiki/231/soccer.html>）

- a.lg.jp/soshiki/231/yaritori.html)
52. 広島県（2017）「サッカースタジアム実務者検証作業部会と『基町の明日を考える会』とのやりとり」広島県ホームページ（2017年12月26日閲覧、<https://www.pref.hi-roshima.lg.jp/soshiki/231/yaritori-motomachi.html>）
53. 京都府（2010）「京都府におけるスポーツ施設のあり方懇話会」京都府ホームページ（2020年10月5日閲覧、<https://www.pref.kyoto.jp/shingikai/spo-syo-04/index.html>）
54. 大倉治彦（2015）「サッカーと私」京都経済同友会ホームページ（2020年10月5日閲覧、<https://www.kyodoyukai.or.jp/essay/サッカーと私.html>）
55. 日本魚類学会（2013）「京都府亀岡市のアユモドキ生息地における大規模開発に関する緊急要請」日本魚類学会自然保護委員会ホームページ（2020年10月5日閲覧、<http://www.fish-isj.jp/iin/nature/teian/130312.html>）
56. 亀岡駅北開発・スタジアム関連訴訟を支える会（2016）「京都スタジアム計画の主要経過」亀岡駅北開発・スタジアム関連訴訟を支える会ホームページ（2020年10月5日閲覧、<http://ekikita.org/lp/passage-kyoto-stadium/>）
57. まち・ひと・しごと創生本部事務局（2015）「地方創生への取組状況に係るモニタリング調査結果～地方創生に向けた金融機関等の『特徴的な取組事例』～」まち・ひと・しごと創生本部ホームページ（2020年10月28日閲覧、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/kinyu/jirei.html>）
58. 東京新聞（2019）「新国立トラック存続検討 収益重視、球技専用を変更」東京新聞ホームページ（2020年9月14日閲覧、<https://www.tokyo-np.co.jp/article/20178>）
59. 東京新聞（2020）「『新国立』民営化計画の策定先送り 2021年秋以降に」東京新聞ホームページ（2020年9月14日閲覧、<https://www.tokyo-np.co.jp/article/46599>）
60. 総務省（2020）「令和2年版地方財政白書」総務省ホームページ（2020年10月29日閲覧、https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/32data/2020data/mokuji.html）
61. 徳島市（2016）「他都市の公共ホール整備の状況」徳島市ホームページ（2020年10月29日閲覧、https://www.city.tokushima.tokushima.jp/kankou/cul_art/new_hall/horuyushikisyakaigi/hallyusikisyakaigi2.files/siryo3.pdf）
62. スポーツ庁（2016）「スポーツ関係データ集」スポーツ庁ホームページ（2020年5月

- 26 日閲覧、https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/shingi/001_index/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2016/06/23/1372736_4.pdf)
63. 文部科学省 (2011)「諸外国および国内におけるスポーツ振興施策等に関する調査研究」文部科学省ホームページ (2020 年 5 月 26 日閲覧、https://www.mext.go.jp/a_menu/sports/chousa/detail/1309352.htm)
64. 内閣府 (2019)「PFI の現状について」内閣府ホームページ (2020 年 5 月 27 日閲覧、https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pdf/pfi_genjyou.pdf)
65. 内閣府 (2019)「PFI に関する全国自治体アンケート～検討の現状及び導入に当たった課題等の認識～」内閣府ホームページ (2020 年 5 月 27 日閲覧、https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/8kai/pdf/shiryo_a_8_4.pdf)
66. 西尾市 (2018)『西尾市方式 PFI 事業検証報告書・見直し方針』について」西尾市ホームページ (2020 年 5 月 27 日閲覧、<https://www.city.nishio.aichi.jp/index.cfm/10,54955,116,695,html>)
67. 埼玉スタジアム 2002 (2020)「芝生について」埼玉スタジアム 2002 ホームページ (2020 年 5 月 27 日閲覧、https://www.stadium2002.com/stadium_4.html)
68. 内閣府 (2018)「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」内閣府ホームページ (2020 年 5 月 28 日閲覧、https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/process_guideline.pdf)
69. 大津市商工会議所 (2019)「(仮称)びわこアリーナ」スポーツ庁ホームページ (2020 年 9 月 15 日閲覧、https://www.mext.go.jp/sports/content/1421304_006.pdf)
70. 秋田経済同友会 (2017)「複合型・可動式屋根付きで街のにぎわい マルチに、冬でも使えるスタジアムを秋田に! 多機能複合型・全天候対応可動式屋根付きスタジアムを求める提言」秋田経済同友会ホームページ (2020 年 9 月 21 日閲覧、https://www.akitadokyukai.or.jp/wp/wp-content/uploads/2019/12/proposal_Stadium.pdf)
71. 明石修 (2015)「地域経済をみる視点-地域内乗数効果-」ジャパン・フォー・サステナビリティホームページ (2020 年 9 月 22 日閲覧、https://www.japanfs.org/ja/files/event_150209_02.pdf)
72. 北広島市 (2019)「北海道ボールパーク (仮称) 周辺まちづくり計画 (案)」北広島市ホームページ (2019 年 7 月 29 日閲覧、<https://www.city.kitahiroshima.hokkaido.jp/news/files/00004000/00004045/r1-1.houkoku2.pdf>)

73. 北広島市（2016）「北広島市総合計画（第5次）」北広島市ホームページ（2019年7月29日閲覧、<https://www.city.kitahiroshima.hokkaido.jp/hotnews/files/00124200/00124289/01-5jikaitei.pdf>)
74. 北広島市（2020）「ボールパーク特設サイト」北広島市ホームページ（2019年7月29日閲覧、<https://www.city.kitahiroshima.hokkaido.jp/ballpark/>)
74. 首相官邸（2020）「心のバリアフリーについて」首相官邸ホームページ（2020年11月12日閲覧、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tokyo2020_suishin_honbu/udsuisin/program.html)