

地方自治体のまちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備の研究

内藤 正和

概要

2020年東京オリンピック・パラリンピックをめぐってインフラ整備が進められる中で、スポーツ施設整備が大きな問題となっている。このような中、地方自治体においてもスポーツ施設整備政策をめぐっては賛否両論がある。整備政策に積極的な立場は、スポーツ施設はスポーツ振興とともに健康増進の機会を推進し、住民に豊かな生活をもたらすとする。他方、消極的な立場は、スポーツ施設整備による騒音などといった日常生活への影響や建設にともなう自然環境の悪化を危惧する。すなわち、両者とも住民の豊かな生活に寄与するまちづくりをめざすものと考えられるが、問題は、まちづくりに関する合意を形成する対話の場が欠落していることにある。

そこで本研究では、まちづくりと整合性を持つ地方自治体におけるスポーツ施設整備について、住民との合意形成を視点に検討する。

まちづくりと整合性を持つスポーツ施設の整備には、住民との合意形成の方法、多様な主体による議論の方法、多様な主体による整備政策過程の検討が必要であり、住民との議論における情報提供を目的とした専門家による予備調査、目的に応じた参画や調査を可能とする複数組織による役割分担、多様な調査手法による多様なアクターからの意見集約が重要なポイントとなるのである。

1. はじめに

1.1 問題の所在と仮説の設定

2020年東京オリンピック・パラリンピックをめぐってインフラ整備が進められる中で、スポーツ施設整備が大きな問題となっている。このような中、地方自治体においてもスポーツ施設整備政策をめぐっては賛否両論がある。例えば、茨城県つくば市では、住民が推進派と反対派に分かれ、住民投票によって否決されるという事象が起きている。整備政策に積極的な立場は、スポーツ施設はスポーツ振興とともに健康増進の機会を推進し、住民に豊かな生活をもたらすとする。他方、消極的な立場は、スポーツ施設整備による騒音などといった日常生活への影響や建設にともなう自然環境の悪化を危惧する。

まちづくりの理念は、住民の豊かな生活が実現できるように住みやすいまちをつくることにあり、施設やインフラの整備、地域コミュニティの形成などといった住民の生活を支える基盤を整えることによって、住民の生活が安全で快適かつ機能的になるとされる。したがって、積極的立場と消極的立場は、スポーツ施設を視点として、まちづくりのあり方を主張している点では共通しているが、問題は、まちづくりに関する合意を形成する対話の場が欠落していることにある。多くのスポーツ施設整備については、スポーツ関係者を主とした限られたアクターによる議論が行われている。そこでの議論は、スポーツ振興に偏った整備ありきで進められており、内容も規模や機能といった技術的な事項に終始しているのが現状である。つまり、生活環境や自然環境といった部分についてほとんど議論がなされていないのである。地域で豊かな生

活を営むのは住民であり、住民の意向に反している場合、その政策はまちづくりと整合性を持ってないことから、住民と議論し合意形成することが重要となるのである。

そこで本研究では、まちづくりと整合性を持つ地方自治体におけるスポーツ施設整備について、住民との合意形成を視点に検討する。

1.2 研究の方法

本研究では、以下の方法を用いて検討を加える。まず、先行研究の検討を行う。スポーツ施設及び地方自治体のまちづくりに関する先行研究を検討し、スポーツ施設整備におけるこれまでの論点を明らかにする。次に、まちづくりとスポーツについて検討し、まちづくりにおいてスポーツは有効であるが、その場であるスポーツ施設整備には合意形成が必要であることを明らかにする。そして、合意形成のための理論的検討として、合意形成のプロセスに関する理論をレビューする。それを基に、スポーツ施設整備の合意形成、事例分析、考察を行い、スポーツ施設整備における合意形成のプロセスについて検討する。事例は、岩手県紫波町オガールプ

プロジェクトを対象とする。最後に、地方自治体のスポーツ施設整備に対する提言を行う。

なお、上記内容については、先行研究や文献、国や地方自治体の公文書を用いて検討する。

1.3 先行研究の検討

まず、スポーツ施設に関する先行研究の検討を行う。表1はスポーツ施設に関する先行研究のまとめである。

そこに示したように、これまで、利用者に関する研究や評価に関する研究が継続して行われており、主なステークホルダーは利用者に限定されている。一方で、その地域におけるスポーツ施設の位置づけは、地域の状況や地域課題との関連性によって異なることが指摘されており、そのステークホルダーは利用者だけでなく、地域に広げる必要があるといえる。

このように、地域をステークホルダーとして捉えたならば、スポーツ施設の地域への影響を考えることが重要となり、様々な指摘がなされている。まず、スポーツ施設の経済的影響については、効果があるとする研究 (Davies 2008) の一方で、懐疑的な研究 (Coates 2007) も見ら

表1 スポーツ施設に関する先行研究

項目	主な先行研究	主な論点
利用者に関する研究	松川 (1980)、平松 (1981)、中ら (1993)、石井・石川 (2003)、三井 (2011)、井上 (2011)	利用者増加のための実態調査や満足度調査が行われている。
評価に関する研究	福田ら (2015)、本目 (2007)、吉川ら (1994)、山田 (2007)	施設自体と管理運営者に対する評価手法が行われている。その多くが、利用者を評価者としている。
地域における位置づけに関する研究	坪井ら (1999)、杉本 (1999)、寺阪 (2004)、Chanayil (2002)、後藤 (2008)、桑野 (2016)	立地状況や都市環境の視点から施設の位置づけが検討されている。また、政策を視点とした位置づけについても言及されている。
経済的影響に関する研究	Davies (2008)、Chapin (2002)、Coates (2007)、Jones (2001)、石坂・松林 (2013)	スポーツ施設は経済的価値があるとする研究の一方で、経済的価値に対して懐疑的な研究も見られる。
非経済的影響に関する研究	Walker・Enz (2007)、Baade (1988)、亀田 (2005)、Bale (1993)、福地ら (2009)、Pinch (1985)	景観、イメージ向上、シビックプライド醸成などの価値があるとする研究の一方で、周辺地域や環境に対する悪影響を指摘する研究も見られる。
地域との関わりに関する研究	松橋 (2018)、望月・横山 (2008)、藤崎 (2014)	管理運営や整備の視点から、アクターと連携して、地域との関係性構築の必要性が指摘されている。
整備に関する研究	佐藤・柳沢 (2003)、尾崎 (2015)、鶴園 (2014)、Sullivan・College (1998)、Kalich (1998)、Scherer・Sam (2008)	PFI といった整備方法についての検討が行われている。施設再編やプロセスについて、整備推進を主張する研究がある一方で、住民不在の視点を指摘する研究も見られる。

表2 地方自治体のまちづくりに関する先行研究

項目	主な先行研究	主な論点
まちづくりの定義に関する研究	佐藤 (2004)、渡辺 (2011)、田村 (1987)、後藤 (2008)	まちづくりの定義は論者によってさまざまであるが、多くは住民の生活を基本とするものが多い。
アクターとの連携に関する研究	川人 (2017)、大原・鈴木 (2009)、田口・後藤 (2005)、三橋・金 (1997)	大学、NPO、シンクタンク、コミュニティとの連携について、事例を通して検討しており、連携のための仕組みづくりの必要性が指摘されている。
住民主体・住民組織に関する研究	寺田・木下 (2016)、西田ら (1999)、葉袋 (1995)、谷口 (2006)、浅岡 (2009)	住民主体の方法とその支援について、検討がなされている。
評価に関する研究	児山 (2013)、谷口・宮本 (2011)、栗島 (2006)	地方自治体のまちづくりに対する評価手法が検討されており、政策立案や予算案作成との関連づけの必要性が言及されている。
条例に関する研究	柴田・土肥 (2001)、山田ら (2006)、姥浦 (2004)、男鹿 (1999)	地方自治体がまちづくりを行うために必要な制度として捉えられている。
コンテンツに関する研究	市古 (2016)、加藤 (2008)、手塚 (2015)、二十軒 (2009)、蛭間・鈴木 (2002)、河野 (2014)、山根ら (2003)、菊原・茂野 (2003)、松野・横山 (2009)	防災、エネルギー、食、歴史、福祉、文化、健康をコンテンツとしたまちづくりが検討されており、連携の必要性が指摘されている。スポーツとの関連性に言及している研究は少ない。
まちのあり方に関する研究	村山 (2016)、山本 (2007)、矢部 (2014)、高村 (2012)、秋元 (2014)	環境、交通、住環境、多様性を重視した研究が数多く行われている一方で、経済を主としたまちづくりについても言及している研究も見られる。

出典：筆者作成

れる。非経済的な影響については、地域のイメージやシビックプライドへの影響、周辺地域に対する路上駐車、交通渋滞、治安悪化、環境悪化などの影響 (Pinch 1985) が指摘されている。こうしたプラス・マイナス両面の影響があるとされる中で、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性となる (松橋 2018; 望月・横山 2008)。特に整備プロセスの重要性が指摘されている (Scherer・Sam 2008)。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について指摘されている (Kalich 1998)。しかしながら、その具体的な方法については明らかにされていない。

次は、地方自治体のまちづくりに関する先行研究である。表2は、地方自治体のまちづくりに関する先行研究のまとめである。まちづくりの定義は論者によって様々であるが、多くの共通する主旨は住民の豊かな生活の実現を目指すものである (佐藤 2004)。

こうした定義により、まちづくりは、地方自治体だけでなく地域のアクターとの連携や住民主体での実施が必要であるとされている。これらの研究では、その必要性や具体的事例が検討されており、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る。また、評価や

条例といった制度面からの検討も行われている。これらの研究では、まちづくりの仕組みづくりの必要性が指摘されている。

まちづくりの具体的な内容については、コンテンツの有効性やまちのあり方についての検討が数多くなされている。まちづくりのコンテンツとしてのスポーツについて検討した研究では、スポーツのまちをつくることを目的した研究 (越川・野宮 2007) が多く、スポーツが地域課題解決の手法として検討された研究 (松野・横山 2009) は少ない。その中でもスポーツ施設に関してはほとんど行われていない。

2. まちづくりとスポーツの関係

2.1 まちづくりの政策動向

まちづくりの定義について、先行研究では、住民の豊かな生活の実現を目指すものとなされているが、国や地方自治体の政策においても同様の捉え方がされている。

例えば、都市計画法では、都市計画の基本理念の中で、「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」(URL1) とし、

住民の生活を重要視している。理念だけでなく、都市計画の内容についても住民の生活に基づいたものとなっている。この捉え方は、中心市街地活性化やまち・ひと・しごと創生にも見られる。これらの定義は国の政策による定義であるが、地方自治体は国の関与の中で政策形成を行っており、まちづくりの定義についても影響を受けていると考えられるため、大きな差はないといえる。よって本研究では、まちづくりを、住民の豊かな生活を実現するための活動と定義する。

こうしたまちづくりの理念に基づいて地方自治体は政策を形成している。現在、人口減少と都市のスプロール化を主な要因とした市街地の空洞化、コミュニティの衰退、にぎわいの低下、つながりの希薄化が見られるようになっている¹。それに対して、地方自治体は、交流人口の増加、定住人口の増加、中心市街地活性化、大型商業施設の誘致、コンパクトシティの形成、公共施設の整備といった政策を進めており、その際のコンテンツとして、歴史・芸術・食・自然・スポーツ・アニメなどを活用している。

こうした政策により、交流人口の増加やにぎわいの創出などの成果を上げている地方自治体がある一方で、順調に進められていない地方自治体も見られる。財源が確保されないとか政策が形成されないというわけではなく、形成された施策や事業が成果に結びついていないのである。つまり、まちづくりの理念と実践が乖離しているのである。会計検査院(2018)の検査においても、中心市街地活性化基本計画期間が終了した74市80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。中心市街地は一例であるが、こうした状況は、コミュニティや公共施設の整備などにも見られる。

こうした要因として、経済的豊かさの重視、ハード整備への偏重、成功事例の模倣、地方自治体主導の事業実施、多様な利害の未調整が挙げられる(山浦2015;衣川2011;小林2017)。前述の通り、現在、市街地の空洞化、コミュニティの衰退、にぎわいの低下、つながりの希薄

化といった問題があるが、経済的な豊かさだけでこうした問題は解決できず、人とのつながりやシビックプライドの醸成など経済的ではない豊かさも必要となる。また、ハード整備についても、それだけでにぎわいや交流の創出は難しく、ソフト事業が重視されるようになっている。こうした非経済的価値やソフト事業の重要性はまちづくりにおいて長らく指摘されてきたこと(吉田1994)ではあるが、現実にはあまり具現化されていない。まちづくりの対象はその地域に住む住民であり、その住民にとって豊かな生活の実現が重要となる。にも関わらず、多様な利害を調整しないままの政策形成が行われたり、地方自治体主導による事業実施になったりしている。つまり、地域の実情に応じたまちづくりの政策においては地域の多様な主体による形成が必要となる。住民の多様な意見や考えに基づいたまちづくり技法を提唱している山崎(2012)や山浦(2015)も同様の指摘をしている。

以上の検討より、まちづくりの課題として、経済的価値と非経済的価値の体现、ハード整備とソフト事業の関連、地域の実情に応じた政策展開、多様な主体による政策形成、が挙げられる。

2.2 まちづくりにおけるスポーツの有効性

スポーツは、遊び(プレイ)から生まれたもの(Huizinga 1938; Caillois 1958)であり、遊戯性、組織性、競争性、身体性によって特徴づけられる(樋口1987)²。そして、こうした特徴から、精神的な充足感、互酬性、つながりといった多面的な価値が生み出されるのである。スポーツの多面的な価値がもたらす効果は、経済的効果(Davis 2008)、シビックプライドの醸成(Crompton 2004)、コミュニティ形成(堺1985)、ソーシャルキャピタル醸成(有吉・横山2013)、社会的包摂(小林2014)など幅広い。

これらの効果は、まちづくりの課題解決に有効に作用すると考えられる。まず、スポーツは、経済的価値と非経済的価値の両方を有し、しかも同時に体现できる。例えば、プロスポーツは、

¹ 全ての地方自治体にこのような問題が生じているわけではない。これらの問題は特に地方中心都市において見られる。地方中心都市とは、地方圏(東京圏、関西圏、名古屋圏の三大都市圏以外の地域)における人口が概ね30万人未満の都市である都市を指す。

² 樋口(1987)は、「スポーツとは、日常生活とは異なる意味関連を持つ特殊な状況のなかで(遊戯性)、人為的な規則に基づき(組織性)、他人との競争や自然との対決を含んだ(競争性)、身体的活動(身体性)である」とする。

地域に対して経済的効果（川久保 1998）を及ぼす一方で、観戦によりソーシャルキャピタルの醸成（有吉・横山 2013）に寄与する。スポーツは、ひとつの場所に多くの人が集まり、身体性の共有がなされる活動である。このことは、スポーツを実施するだけでなく、観戦者として観ることやボランティアとして支えることによっても成立する。それが、コミュニティ形成やソーシャルキャピタル醸成につながる。例えば、北海道壮瞥町の昭和雪山合戦では、参加した住民の交流の場となっただけでなく、イベントの企画に携わった住民間にソーシャルキャピタルが醸成され、それが開催につながった（松野・横山 2009）。また、スポーツは、経済的効果や非経済的効果など地域の実情に応じて多様な効果を創出する。ロンドンオリンピックでは、メイン会場であるオリンピック・パークを東ロンドン地区に整備した目的は、スラム街や貧困地域の改善だけでなく、環境に配慮した持続可能な生活の促進、ユニバーサルデザインの推進、再開発に対する投資といったことも目的とされた。このように、スポーツは他分野との連携を生み出す（間野 1998）ことが可能となる。

スポーツがまちづくりの有効な手段となるには、ハード整備とソフト事業の関連が重要となる。それにはハード整備の主体とソフト事業の主体との連携が必要である（原・鈴木 2009）とされ、ネットワークの構築が求められる。スポーツにおいても、ネットワークにおいても、場は必要である。ここで言う場とは、スポーツであればその実践の場を、ネットワークであればその形成の場を指す。上記の事例においては、スポーツの場が、ネットワーク構築の場にもなっていた。したがって、スポーツ施設は、スポーツの実践の場であると同時にネットワーク構築の場にもなるといえる。

2.3 スポーツ施設整備の動向

スポーツ施設は、国や地方自治体が所管する公共スポーツ施設と民間企業・団体が整備する民間スポーツ施設に大別される。公共スポーツ施設は施設によって所管が異なっており、その中で多くを占めているのは、文部科学省所管の学校体育・スポーツ施設、社会体育施設、公立社会教育等施設に付帯するスポーツ施設、国土

交通省所管の都市公園施設がある。

表3に示したように、地方自治体においてスポーツ施設が整備されるようになったのは、1950年～60年代であり、それから増加傾向を続けてきた。1990年代後半に入ると日常的に利用するスポーツ施設は減少傾向を示すようになり、新たな施設の整備は抑制された。現在の公共スポーツ施設の多くは1995年前後までに整備されたものである。スポーツ庁（2016）のデータにおいても、1995年までに整備された施設は全体の7割を超えており、2033年には築50年を経過する施設の割合が6割を超すと推計されている。近年、スタジアム・アリーナ改革がスポーツ庁と経済産業省を中心に進められているが、現実として、住民が利用しやすいスポーツ施設は減少する可能性がある。

スポーツ施設整備は、まちづくりの一環となって、住民の豊かな生活の実現を可能にするようなものであれば整備が推進されるが、現実にはまちづくりとの整合性を持っていないことが多い。その要因として、都市計画との関連、経済的価値への偏重、限られたアクターによる整備プロセスが挙げられる。

まずは、都市計画との関連についてである。都市計画が対象とする施設は都市公園内のスポーツ施設だけであり、社会体育施設等は必ずしも含めなければならないものではない。したがって、スポーツ施設は、都市計画によってほとんどコントロールされておらず計画的に整備される形となっていない。都市計画とそれに関する基本方針を定めた都市計画マスタープランは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずることが定められており、市民のニーズが反映されたものとなる。都市計画においてスポーツ施設が位置づけられていないことは、スポーツ施設が市民のニーズに対応できない理由にもなっている。

次には、地域との関係性構築に対する不十分な評価についてである。スポーツ庁は、スポーツ施設の老朽化対策として「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 2016）を策定している。スポーツ施設の基本方針を策定する根拠として、スポーツ施設を取り巻く環境に関する情報が求められているが、その項目の多くはスポーツ施設の利用者を対象としたものである。また、スポーツ庁は、スタジアム・

表3 スポーツ施設整備の変遷

年	社会状況	事項	備考
1949年		「社会教育法」制定	地方自治体における本格的な整備の開始
1950年代後半		国体施設への補助制度整備	
1960年代	高度経済成長		
1961年		「スポーツ振興法」制定	
1964年		東京オリンピック開催	コミュニティ・スポーツの振興に伴う整備
1969年	コミュニティ衰退	国民生活審議会報告「コミュニティ生活の場における人間性の回復」	
1972年		都市計画中央審議会答申「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」 文部省保健体育審議会答申「体育・スポーツの普及振興に関する基本方策について」	
1973年		経済企画庁「経済社会基本計画—活力ある福祉社会のために」閣議決定	
1989年		保健体育審議会答申「21世紀に向けたスポーツの振興方策について」	みるスポーツの場としての大規模施設整備
1990年		通商産業省「スポーツビジョン21—スポーツ産業研究会報告書」発行	
1991年	バブル崩壊		
1993年		Jリーグ開幕	
1996年		サッカーワールドカップ日韓大会招致決定	スポーツ施設数及び整備費の減少
2000年		文部省「スポーツ振興基本計画」策定	
2007年		文部科学省「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」改正	
2010年		文部科学省「スポーツ立国戦略」策定	
2012年		文部科学省「スポーツ基本計画」策定	スポーツの産業化をねらいとした施設整備
2013年		東京オリンピック招致決定	
2015年		「スポーツ庁」発足	
2016年		スポーツ庁・経済産業省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～」	
		スポーツ庁スタジアム・アリーナ推進官民連携協議会「スタジアム・アリーナ改革指針」	

出典：筆者作成

アリーナ構想の指針として「スタジアム・アリーナ改革ガイドブック」（スポーツ庁・経済産業省2017）を策定している。その中では、ステークホルダーの対象はとして地域住民も含まれているが、地域の住民を顧客（利用者）として狭義に捉えている。つまり、これらステークホルダーの対象は直接利害関係者のみとしており、地域の様々なアクターを含むものではない。効果分

析についても、社会経済効果分析として環境や住民生活の項目が設定されているが、そこでは住民の理解を得ることが目的とされ、具体的な分析方法は示されていないのである。

最後に、限られたアクターによる整備プロセスである。政策過程における政策課題の設定と政策案の作成の段階においては、政策形成が限られたアクターにより進められている³。政

³ 真山（2001）は、政策過程を政策課題の設定、政策案の作成、政策決定、政策実施、政策評価の5段階に設定した。政策課題の設定とは、①社会に存在する様々な問題を察知し、認識し、②その問題の原因・背景等を分析し、③その問題に対して地方自治体として対応するか否かを決定する段階とされる。政策案の作成とは、①政策案をいくつか策定し、②それらの案の中でどれが最も有効か、能率的か、などを分析したうえで、③政策過程の次の段階へ引き継ぐべき政策案を選択する段階とされる。

策課題の設定において地方自治体がスポーツ施設を整備する契機は、施設の老朽化や国際的スポーツイベント、国民体育大会、プロスポーツの誘致・開催といったスポーツに関するイシューである。これを受けて所管部局が整備について検討するわけだが、その検討は地方自治体内での検討や調整に留まっている。次に、政策案の作成段階についても、政策案は地方自治体だけで検討するわけではなく、多くの場合、地方自治体以外の人や組織がアクターとなって参画する検討委員会あるいは検討協議会といった議論の場が設定される。そして、そこで議論される内容が整備の基本的な方針となる。スポーツ施設整備は、スポーツ関係者を主としたアクターで構成されるのが一般的である。したがって、そこでの議論はスポーツ振興に偏ったものになってしまい、整備ありきの議論がなされ、その多くが規模や機能といった技術的な事項に終始するのである（中村 2011）。

これらの問題解決には、政策過程における合意形成が課題となる。都市計画との関連性がない中で、スポーツ施設整備がまちづくりと整合性を持つには住民との合意形成が重要である。まちづくりの指針となる都市計画マスタープランでは、住民の意見に基づいた策定が義務づけられている。しかし、スポーツ施設は都市計画との関連が義務化されていないため、地方自治体自ら住民の意見を集約し合意を形成しなければならない。そのためには、住民との合意形成の方法の検討が必要となる。また、経済的な価値に加えて非経済的価値を含めたスポーツ施設が整備されるには、多様な主体による議論が必要となる。ところが、政策を形成する議論の場に参画するアクターは、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。スポーツの多元的な価値の体現には、スポーツ関係者以外の様々なアクターによる議論が必要となる。限られたアクターのみによる整備プロセスでは、そのアクターのイシューのみが議論されてしまい、多くの人のイシューとはならないのである。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。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である（真山 2001）。しかしながら、

現実的には一度に多くの住民が議論する場の設定は難しい。多くの住民の意見を集約・反映し、その地域にとって必要な施設とするプロセスが強く求められるのである。

このように、スポーツ施設整備がまちづくりと整合性を持つには、政策過程における合意形成が課題となる。それには、住民との合意形成の方法、多様な主体による議論の方法、多様な主体による整備政策過程の検討が求められるのである。

3. 合意形成のための理論的検討

3.1 合意形成のプロセスに関する理論

政策形成過程において合意形成は重要な要素である。政策は、地方自治体職員だけでなく住民やNPOといった多様なアクターが参画し、合意が形成される。合意形成の対象にはこうした直接利害関係者に加えて、納税者である一般市民の包含も求められる。その意味では、全ての一般市民が賛成することは難しく、政策形成における合意は、反対者がいなくなること、反対者が少なくなること、反対者が少なくなるよう努力することなど幅広く捉えられるのが一般的である（猪原 2011）。つまり、合意形成の目的を、結果ではなく合意形成前からの変化とすることが妥当であるといえるのである。そこで本研究では、合意形成を合意形成前に比べてより良い状態になることと定義する。

合意形成に関する理論の代表的なものとしてSusskind (1999)がある。この理論は紛争解決の手段を発展させ、合意形成について初めて体系化されたものであり、そこでは合意形成に至るプロセスが示されている。この理論を受けて、当事者間の合意形成（Susskind・Zion 2002；石田 2011）の検討が行われている。これらの理論に加え、合意形成の方法や議論の場を言及したもの（Arrow 1963；Dienel 2008）がある。通常、合意形成の方法や議論の場は、プロセスが決定した後に検討がなされるため、プロセスの影響を受けることが考えられる。また、プロセス次第で方法や議論の結果が異なることも考えられる。したがって、本研究では、合意形成のプロセス論を援用し、検討することとする。

表4は、合意形成のプロセス論のまとめである。そこに示したSusskind・Zion (2002)、Straus (2002)、米野 (2004) のプロセス論からは合意形成に関する重要な示唆を得られるが、これらは全員一致による合意を基本とするものであり、先述した本研究における合意形成の定義とは合致しない。全員一致を基本としていないこと、まちづくりが対象であること、政策形成のプロセスを基本としていることから、志村・早田 (2005) の理論を援用する。

多様な主体が協働してまちづくりを計画し推進するためのプロセスを示す志村・早田 (2005)

の理論は、多様な主体の自発的合意形成を促す仕組みである。そのプロセスは6段階に分かれており、各プロセスは状況が展開するごとにアクター間で不規則に設定されていく。また、各プロセスは明確に区分されているわけではなく、同時並行でプロセスが進む場合もある。具体的な内容については表5で示した通りである。第1段階は、まちづくりの起動である。この段階は、まちづくりを始めるきっかけを示したものである。具体的なきっかけとしては、先見のなりリーダーの個人的熱意や既存の組織間の交流や連携を通じての提案が多い。第2段階は、

表4 合意形成のプロセスに関する理論

理論	概要	プロセス	対象
Susskind・Zion (2002)	多数の利害関係者が交渉のプロセスを構築し、自主的に運営する手法。利害関係者の代表が一堂に会して合意を形成する手法。	①招集、②責任の明確化、③討議、④決定、⑤合意案の実践	社会資本整備、労使紛争、行政組織間、など
Straus (2002)	企業におけるグループ行動を視点にした合意形成の手法。コンセンサスに達した状態をグループの全員が支持することが目的。	①認知、②定義、③分析、④解決案リスト作成、⑤評価、⑥意思決定	企業、グループ活動
米野 (2004)	各プロセスでアクター間の合意を形成し、積み重ねていく手法。同じ手順を繰り返しながら段階を上がっていく。	①準備段階、②検討段階、③計画段階、④実施段階	マンション建て替え
志村・早田 (2005)	協働の計画づくりのプロセスを示した手法。状況が展開するごとに次の段階へ移行する。	①まちづくりの起動、②予備的検討、③布陣の検討、④シナリオと計画の相互編集、⑤プロジェクト推進、⑥プロジェクト評価と修正	協働のまちづくり

出典：筆者作成

表5 志村・早田 (2005) による合意形成プロセス

段階	内容
①まちづくりの起動	自ら動く先見のなりリーダーの個人的熱意に先導されてスタートする場合や既存の組織間の交流や連携を通じて提案される場合が多い。この段階の動きはインフォーマルなものであり、フォーマルには着手されないこともある。
②予備的検討	時期、情勢、環境の検討による取り組み可能かどうかの判断である。環境とは、地理的特性、人口特性、地域特性、資源、アクターなどを差し、これらの総合的な判断が重要となる。
③布陣の検討	プロジェクトの合意形成を推進する上で各組織に期待する機能を明らかにするプロセスとそれを推進するパートナーシップの形態を形成するプロセスがある。参画するアクターはある局面だけに限定して活躍する場合も多い。
④シナリオと計画の相互編集	まちづくりの目標やプロセスについてのシナリオが共有される。まちづくりの政策案をつくり、合意形成する重要な局面となる。政策の実効性についてのチェックが重要となる。
⑤プロジェクト推進	政策案の決定を行う。政策が実施され、推進される。
⑥プロジェクト評価と修正	合意形成された政策の実行において発生した問題の確認、効果が検証され、政策に対する評価を行う。資源の状況変化への対応もあわせて検討し、必要があれば政策を修正する。

出典：志村・早田 (2005) を基に筆者作成

予備的検討である。この段階は、第1段階の行動を受けて、まちづくりとして取り組むかどうかを検討する段階である。時期、情勢、環境の検討により判断される。第3段階は、布陣の検討である。この段階は、まちづくりにおける合意形成の推進体制を構成する段階である。合意形成を推進する上で各組織に期待する機能を明らかにするプロセスとそれを推進するパートナーシップの形態を形成するプロセスがある。第4段階は、シナリオと計画の相互編集である。この段階は、第3段階で構成された推進体制によって、まちづくりの政策案を作成し、合意形成する重要な局面となる。ここでは、目標やプロセスについてのシナリオの共有、具体的な計画の検討がなされる。合意形成には、実効性などをチェックする機能が重要となる。第5段階は、政策案の決定である。この段階では、第4段階で合意形成された計画を正式に策定し、それを実施・推進する。第6段階は、プロジェクト評価と修正である。この段階では、計画の実行において発生した問題の確認、効果が検証され、必要があれば計画を修正する。本研究では、政策形成過程における合意形成に焦点をあてているため、第1段階から第5段階までのプロセスを分析枠組みとする。

3.2 スポーツ施設整備における合意形成の現状

2.3 に先述したスポーツ施設整備プロセスについて、志村・早田（2005）の分析枠組みを援用して分析を行った（表6）。そこから、スポーツ施設整備における合意形成の現状について、以下の3点指摘できる。

1点目は、不十分な予備的検討である。スポーツ関係団体からの要望、老朽化対策、スポーツイベント開催の 이슈が起った後、担当部局による検討と他部局との調整が行われている。しかし、スポーツ施設に関する予備調査や整備についての是非が問われていない。なお、予備調査には、導入の是非の判断や住民との議論における情報提供が主な目的となることから、客観性が求められる。

2点目は、1つのだけの組織による検討である。ここで言う組織とは、地方自治体内に設置される部署や地方自治体内外に設置される委員会や研究会を指す。基本計画の策定を目的とした基本計画策定委員会は住民からの意見集約、専門的内容の検討といった機能を有していることが多い。そうなると、限られたアクターによ

表6 スポーツ施設整備のプロセス

段階	①スポーツ施設整備の起動	②予備的検討	③組織体制の検討	④意見集約と政策案	⑤プロジェクト推進
内容	1) 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の 이슈が起る	1) 担当部局による検討と他部局との調整	1) 整備基本計画策定委員会 ・スポーツ部局または知事部局が主体となる ・地方自治体職員、学識経験者、スポーツ関係者、地元企業、住民等で構成 ・基本計画の策定を担う	1) 意見集約（担当部局） ・郵送調査→地域住民 ・ヒアリング調査→スポーツ関係者・団体に対する調査 ↓ 2) 計画案の作成（基本計画策定委員会） ・1)を踏まえて委員による議論を行い基本計画案を策定する ↓ 3) 意見集約（担当部局） ・パブリックコメント	1) 計画の策定（基本計画策定委員会） →基本計画の策定 ↓ 2) 事業実施 ・担当部局による事業実施

出典：筆者作成

る議論がなされ、様々なアクターによる議論がし尽くされない状況が生み出されてしまう。

3点目は、不十分な意見集約である。一般的に意見集約の方法は、住民を対象とした郵送調査とスポーツ関係者・団体を対象としたヒアリング調査のみが行われることが多く、多様なアクターからの意見集約が行われていない。

したがって、まちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備における合意形成には、これら3点に対する検討が求められる。

3.3 事例

まちづくりと整合性を持つスポーツ施設にお

ける合意形成の事例として、岩手県紫波町オガールプロジェクト（以下、OP）を対象に検討する。本事例は、まちづくりにおいてスポーツ施設が活用された事例であり、合意形成についても先進的な事例であるため対象とした。

岩手県紫波町は、岩手県のほぼ中央、盛岡市と花巻市の中間に位置し、人口およそ3万3000人の地方自治体である。OPとは、低未利用遊休地であった駅前町の町有地をPPP（public private partnership）という民間の資金とアイデアを集める手法と国の補助制度を活用して整備した事業である。スポーツ施設については、オガールベースにバレーボール専用体育館（オガールアリーナ）、宿泊施設があり、サンビレッ

表7 オガールプロジェクトの経緯

年月	事項
1998年	1998年にJR東北本線紫波中央駅が開業したことを受けて町は紫波中央駅周辺の土地を買い上げたが、財政的な厳しさもあり、開発は棚上げされ取得用地は未整備のままとなっていた。
2006年	紫波町出身で都市再生機構と建設省都市局に勤務経験がある岡崎正信氏（以下、岡崎氏）が町長にPPPを提案したことがきっかけとなった。それ以降、岡崎氏はPPPの推進役となり、町長は地方自治体内でリーダーシップを発揮することとなる。
2007年8月	岡崎氏が在籍する東洋大学大学院の調査チームによって「紫波町PPP可能性調査報告書」が公表され、PPP公社を設立して開発事業を進めることが計画される。
2007年9月	紫波町議会PPP調査特別委員会が開かれ、東洋大学の報告書に対する反対意見が出されるとともに、住民及び商工会等各種団体からも反対の声があがった。合意形成がない、町の理念との不一致、財政状況が要因であった。 町は当初予定していたPPP公社設立を断念したが、PPPの考え方自体は継続され、紫波町は副町長ら部課長8名を委員とした「紫波町PPP事業基本計画策定検討委員会」を設置した。
2007年11月	住民および地区各種団体の声を反映させるためにPPP推進協議会を設立する。委員は、商工農関係者、行政区長、町内企業、紫波町職員等の23名で構成された。これにより、プロジェクトに対する住民や議会との合意形成を図りながら進めていくという体制に切り替わった。 町は内閣府の「全国都市再生モデル調査」事業を活用して、「紫波町型公民連携における町民・民間のニーズ把握と合意形成プログラム」を進めた。地縁型・テーマ型コミュニティを対象としてアンケートによる意向調査、各地区3巡した町民意見交換会、民間企業意向調査を対象としたヒアリング調査、企業向けシンポジウムが行われた。
2008年1月	企画課内に公民連携室を設置し、産業部、生活部、教育部、経営支援部などが連携してプロジェクトを支援できる組織体制を構築した。
2008年6月	調査内容をふまえて紫波町公民連携基本計画の素案を作成した。
2008年	TMO構想によって設立した第三セクターである株式会社よんりん舎に業務委託するかたちで紫波町PPPプロジェクト企業立地研究会を設立し、地元企業40社と意見交換を行った。岡崎氏はよんりん舎と雇用契約を結び、研究会を主導した。 各地区及び町内10カ所において町民意見交換会を実施した。
2009年2月	オガールプロジェクトのマスタープランとなる「公民連携基本計画」が策定された。
2009年6月	町は事業主体として100%出資したオガール紫波(株)を設立した。形態は中心市街地活性化におけるまちづくり会社とし、岡崎氏は事業部長となった。主な役割はPPP事業の推進役となり全体調整及び各アクターとの連携を担うこととされた。
2011年	オガール紫波(株)、紫波町、岩手県サッカー協会の連携により、岩手県フットボールセンターが整備された。
2014年	オガール紫波(株)、紫波町、オガールベース(株)の連携により、オガールベースが整備された。

ジ紫波にテニス、ゲートボール、フットサルなど多目的に活用できるアリーナと軽運動室がある。屋外には岩手県フットボールセンターとして人工芝のグラウンドがある。このOPの効果としては、年間80万人以上の来場者（平成26年度）と約170人の雇用創出が挙げられる。岩手県フットボールセンターとオガールアリーナの稼働率はほぼ100%で、スポーツを目的とした若い人々が集まり、より一層活気のあるエリアとなっている。町民意識調査においても、市民活動、地域自治、生涯スポーツの住民満足度

の向上が見られる。表7が、OPの成立経緯である。

表8は、その合意形成プロセスの分析結果である。第1段階まちづくりの起動では、紫波中央駅周辺の未整備のままとなっていた土地に対して、岡崎正信氏（以下、岡崎氏）が町長にPPPを提案したことがきっかけとなりプロジェクトが開始された。第2段階予備的検討では、岡崎氏が在籍する東洋大学大学院の調査チームによって「紫波町PPP可能性調査報告書」が公表され、PPP公社を設立して開発事業を進め

表8 オガールプロジェクトの合意形成プロセス

政策形成との関連	政策課題の設定		政策案の作成		政策決定 政策実施
段階	①まちづくりの起動	②予備的検討	③布陣の検討	④シナリオと計画の相互編集	⑤プロジェクト推進
内容	1) 財政の逼迫による紫波中央駅周辺の取得用地の未整備 ↓ PPP（公民連携）の導入案 ←岡崎氏の発案、町長のリーダーシップ 2) 先見的リーダーの存在：岡崎氏 →都市再生機構と建設省都市局に勤務、東洋大学大学院在学委、紫波町出身	1) 東洋大学大学院の調査チームによる「紫波町PPP可能性調査報告書」の公表 →PPP公社による開発計画 ↓ 2) 議会、住民、商工会等各種団体による反対 ←合意形成がない、町の理念との不一致、財政状況が要因 ↓ 3) しかし、PPPの導入自体は受け入れられ、紫波町型公民連携における町民・民間のニーズ把握と合意形成プログラムの実施が決定。	1) 紫波町PPP事業基本計画策定検討委員会 ・副町長ら部課長8名で構成 ・PPP事業における基本計画の策定を担う 2) 企画課公民連携課 ・PPP事業を支援する部局 ・基本計画策定委員会の所管部局 ・産業部、生活部、教育部、経営支援部との連携体制の構築 3) 紫波町PPP推進協議会 ・商工農関係者、行政区長、町内企業、紫波町職員等の23名で構成 ・PPP事業におけるアクターの意見集約と合意形成の主体 4) よんりん舎及び紫波町PPPプロジェクト企業立地研究会 ・岡崎氏による主導 ・地元企業40社 ・事業案の提案	1) 意見集約（紫波町PPP推進協議会） ・町民意向調査→地縁型・テーマ型コミュニティにアンケート調査 ・町民意見交換会→各地区3巡 ・民間企業意向調査→アンケート調査、ヒアリング調査 ・企業向けシンポジウム ↓ 2) 計画案の作成（紫波町PPP事業基本計画策定検討委員会） ↓ 3) 意見集約（紫波町PPP推進協議会、紫波町PPPプロジェクト企業立地研究会） ・町民意見交換会→各地区1巡及び町内10カ所 ・研究会→意見交換・事業案	1) 計画の策定（紫波町PPP事業基本計画策定検討委員会） →紫波町公民連携基本計画の策定 ↓ 2) 事業主体の設置 ・事業主体として紫波町出資によるオガール紫波㈱の設置 →中心市街地活性化におけるまちづくり会社 →岡崎氏は、事業部長となる →PPP事業の推進役となり全体調整及び各アクターとの連携を担う ↓ 3) 事業実施 オガール紫波㈱の調整及び連携による岩手県サッカー協会、オガールベスによるスポーツ施設の整備

出典：筆者作成

ることが計画される。しかし、紫波町議会 PPP 調査特別委員会が開かれ、東洋大学の報告書に対する反対意見が出されるとともに、住民及び商工会等各種団体からも反対の声があがった。その理由として、住民と議会との合意形成がない、町の理念との不一致、財政状況があった。しかし、PPP の導入自体は受け入れられ、町民・民間のニーズ把握と合意形成プログラムの実施が決定された。第3段階布陣の検討では、まず、副町長ら部課長8名を委員として、基本計画の策定を担う PPP 事業基本計画策定検討委員会が設置された。次に、プロジェクトの所管部局として公民連携室が設置され、他部局と連携してプロジェクトを支援できる組織体制が構築された。アクターの意見集約と合意形成の主体として PPP 推進協議会が設立され、商工農関係者、行政区長、町内企業、紫波町職員等の23名で構成された。PPP 推進協議会に加えて、企業を対象とした PPP プロジェクト企業立地研究会が設立された。地元企業40社が参画し事業案が検討された。第4段階シナリオの計画の相互編集では、PPP 推進協議会による意見集約が行われた。町内各地区及び関係団体を対象としたアンケートによる町民意向調査、民間企業を対象としたアンケート及びヒアリングによる民間企業意向調査が行われた。加えて、町内9地区に対して、3回ずつ町民意見交換会が行われた。その他として、企業向けのシンポジウム開催が行われた。これらの意見集約を基に、PPP 事業基本計画策定検討委員会において、PPP の基本計画案が作成された。この基本計画案に対して、PPP 推進協議会による意見集約、PPP プロジェクト企業立地研究会による事業案の提案がなされ、計画案が修正された。PPP 推進協議会では、町内9地区に加えて、町内10カ所で基本計画案に対する意見交換会を実施した。PPP プロジェクト企業立地研究会では、基本計画案を踏まえた事業案について意見交換がなされた。第5段階政策案の決定では、PPP 事業基本計画策定検討委員会により「紫波町公民連携基本計画」が策定された。事業主体として100%出資したオガール紫波(株)が設立され、PPP 事業の推進役となり全体調整及び各アクターとの連携を担うことが主な役割とされた。その後、オガール紫波(株)は紫波町、岩手県サッカー協会、オガールベース(株)との調整及び連携を行い、スポー

ツ施設の整備が推進された。

3.4 考察

事例より、合意形成におけるポイントは、予備的検討における専門家の調査、布陣の検討における複数組織とその役割分担、シナリオと計画の相互編集における住民意見の集約方法にある。

まずは、予備的検討における専門家の調査である。本事例では、東洋大学大学院の調査チームによる調査報告書が公表され、反対意見は出されたものの PPP 自体の導入は受け入れられた。この専門家を主とした調査によって客観的な評価が可能となった。ただ、専門家による調査が必ずしも客観的になるとは限らず、専門家の選定や調査内容の共通理解が課題となる。したがって、それをもつての事業実施は現実には困難であり、調査はあくまで導入の是非の判断や住民との議論における情報提供とする位置付けが重要となる。この具体的な方法として、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・Zion 2002) の手法が参考となり、公共政策の場合には特に有効とされる。この手法の特徴は、様々な視点からの科学的根拠を事前に共有し、客観的なデータを提供する点にある。基本的なプロセスとして6段階ある。第1段階の「準備」では、ステークホルダーとその利害の特定、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。

次は、布陣の検討における複数組織による役割分担である。本事例では、地方自治体内(首長部局)に専門部署、町民の意向やニーズを調査する組織、専門家で構成されたプロジェクト

案の作成を担う研究会が設置されている。こうした目的別の組織体制によって、それぞれの目的に応じたアクターの参画や調査が可能となり、意向やニーズの反映につながったと考えられる。合意形成のプロセスとし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）である。もちろん、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。しかし、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・Sam 2008）のである。具体的には、まちづくりを所管する部局に整備全体を統括する専門部署を設置する。続いて、整備基本計画策定委員会を設置し、ここが計画の策定を担う。整備基本計画策定委員会に対して、調査によって意見集約をする組織と専門的立場から提案を行う組織を設置するのである。

最後は、シナリオと計画の相互編集における住民意見の集約方法である。本事例では、多様な手法による調査から、多様なアクターの意見抽出が可能となり、合意形成が促されている。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地方自治体が多い。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調査するのは難しい。それ故、他の調査方法を加えることで、幅広い意見の集約となっている。調査方法が異なれば、抽出される意見内容も異なり、より詳細な意向を得られる。意見集約は約2年間にわたり、多くの議論の機会が設けられ、対話が繰り返しされている。スポーツ振興計画策定においては、ダイアログ（市民の対話の機会や場）が重要な役割を担う（プロイアー 2014）のである。繰り返しの対話は相互の関係性構築につながり、その結果合意形成が促されたと考えられる。この具体的方法としては、「問題の明確化」について詳細に分析するパブリックリレーションズ研究のマネジメントプロセス論が参考になる（Cutlip, Center and Broom 2006）。パブリックリレーションズとは、組織体とその存続を左右するパブリックとの間に、相互に利益をもたらす関係性を構築し、維持をするマネ

ジメント機能とする、関係構築手法である。パブリックリレーションズの対象は、企業はもちろんのこと、官公庁、財団法人、教育機関など社会の幅広い機関が含まれるため、本研究の対象である地方自治体においても適用可能となる。本研究では、マネジメントプロセスの第1ステップである「問題の明確化」を援用し、検討する。「問題の明確化」とは、組織体の行動や方針に関係するまたは影響を受ける人々の知識や意見、態度、行動を調査分析してモニターすることである。アンケート調査やヒアリング調査等の手法を複数組み合わせることにより、多様な意見の抽出と問題の詳細な把握が可能となる。

スポーツ施設整備においては、このような内容をプロセスに組み入れることにより、様々なアクターによる実質的な合意形成がなされると考えられる。

4. 政策提言

表9は、前章を踏まえたスポーツ施設整備における合意形成のプロセスモデルである。そこに示したような政策を以下に提言する。

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等の 이슈によって提起される。スポーツ所管部局はこの提起を受け、施設に関する事項や開催可能な大会基準等を基に、部局内で検討する。次に都市計画やまちづくりの所管部局、財政の所管部局と意見交換し、地方自治体内における調整を行う。地方自治体内において整備の方向性が決定されたら、検討チームを設置し、施設の具体的な整備方針とその後の住民との議論における客観的な情報収集のための調査・研究を行う。アクターは、学識経験者やシンクタンク等の専門家、地方自治体職員（スポーツ所管部局、都市計画所管部局）で構成する。まず、問題範囲の確認として、スポーツ施設に関する技術的・専門的な課題の整理、ステークホルダーの利害の把握を行う。次に、情報収集や分析手法の検討及び選択をし、実際に調査または研究を行う。そして、手法のデメリットを踏まえた上で調査または研究結果の分析を行い、情報を整理する。これらの内容を報告書に

表9 スポーツ施設整備における合意形成のプロセスモデル

段階	①スポーツ施設整備の起動	②予備検討	③組織体制の検討	④意見集約と政策案	⑤プロジェクト推進
内容	<p>1) 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等の 이슈が起る</p>	<p>1) スポーツ所管部局による検討と他部局との調整 ↓ 2) 検討チームの設置 ・学識経験者やシンクタンク等の専門家、地方自治体職員(スポーツ、都市計画)で構成 ↓ 3) 問題範囲の確認 ・スポーツ施設に関する技術的、専門的な課題の整理 ・ステークホルダーの利害の把握 ↓ 4) 問題の明確 ・情報収集や分析の手法の検討及び選択 ↓ 5) 調査・研究の実施 ・調査または研究を行う ↓ 6) 成果の評価 ・調査または研究結果の分析 ・調査のデメリットの検討 ↓ 7) 報告書の作成 ・報告書の作成 ・情報の公開 ↓ 8) スポーツ所管部局による検討と他部局との調整</p>	<p>1) プロジェクト推進室の設置 ・基本計画策定委員会の所管部局(首長部局に設置) ・地方自治体内組織との連携体制の構築 2) 整備基本計画策定委員会 ・地方自治体職員、学識経験者で構成 ・基本計画の策定を担う 3) 調査チーム ・学識経験者、地方自治体職員、商工農関係者、行政区長、町内企業で構成 ・施設整備におけるアクターの意見集約と合意形成の主体 4) スポーツ施設研究会 ・コーディネーターによる実施 ・地元スポーツ団体 ・スポーツ実施に必要な規模や機能の提案</p>	<p>1) 意見集約(調査チーム) ・フォーマルな調査: 郵送調査→地域住民 ・インフォーマルな調査: →ヒアリング調査: スポーツ関係者・団体、市民団体・NPO、商農工関係者 →意見交換会: 行政区ごとに実施 1 巡目: 説明、意見交換 2 巡目: 前回のまとめ、意見交換 2) 研究会による検討(スポーツ施設研究会) →ワークショップやグループワークによる検討 ↓ 3) 計画案の作成(基本計画策定委員会) ・1)と2)を踏まえて基本計画案の策定 ↓ 4) 意見集約(調査チーム) →パブリックコメント →意見交換会: 参加者、情報提供、進め方 行政区ごとに実施 計画案の説明と、意見交換 5) 意見集約(スポーツ施設研究会) →意見交換会: 参加者、情報提供、進め方 計画案の説明、意見交換</p>	<p>1) 計画の策定(基本計画策定委員会) →基本計画の策定 ↓ 2) 事業実施 ・プロジェクト推進室の調整及び連携による施設整備の推進 ・調査チームによるモニタリング</p>

出典: 筆者作成

まとめ、公開する。この報告書を受け、スポーツ所管部局がスポーツ施設整備検討の是非について判断し、他部局との調整を行うのである。

整備の検討が決定した場合、組織体制を整備する。まず、このプロジェクトを推進する専門部局を首長部局に設置し、地方自治体内組織との連携体制を構築する。まちづくりの一環とな

るには、首長部局での設置が必要となる。この部局が次に設置される整備基本計画策定委員会を所管する。整備基本計画策定委員会は、地方自治体職員、学識経験者で構成され、基本計画の策定を担う。この委員会は住民や関係団体からの様々な意見や提案を受けて、行政計画としての内容を策定するのが役割となる。次に、施

設整備におけるアクターの意見集約と合意形成を行う主体として、調査チームを設置する。アクターは、学識経験者、地方自治体職員、商工農関係者、行政区長、町内企業で構成される。また、スポーツ実施に必要な規模や機能の提案を行うスポーツ施設研究会を設置する。アクターは、地域のスポーツ関係者・団体とし、学識経験者や地方自治体職員がコーディネーターとなる。

これらの組織体制の整備がなされたら、意見集約と政策案の作成を行う。整備基本計画策定委員会が計画案の作成を行う前に、調査チームによる住民の意見集約とスポーツ施設研究会による提案を行う。調査チームによる住民の意見集約においては、様々な手法を組み合わせた調査を行う。まず、住民を対象とした無作為抽出法による郵送調査を行う。調査内容は、スポーツ実施状況やスポーツ施設に対するニーズに加えて、地域のコミュニティや絆、生活環境、生活の満足度などの日常的な生活についての項目を設定する。次に、スポーツ関係者・団体、市民団体・NPO、商農工関係者に対するヒアリング調査を行う。また、住民を対象とした意見交換会を行う。行政区ごとに実施し、2巡する。1巡目は検討チームによって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。

スポーツ施設研究会については、スポーツ実施に必要な規模や機能の提案を行う。ここでは、グループワークやワークショップを通して提案内容を議論する。これらの意見や提案を踏まえて、整備基本計画策定委員会において整備計画案を作成する。作成された計画案に対して、意見集約を行う。調査チームによるパブリックコメントの実施と意見交換会である。パブリックコメントは、ウェブサイトだけでなく、SNSも活用する。SNSは特に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。また、意見交換会を行政区ごとに実施し、計画案の説明とそれに対する意見交換を行い、住民の意見集約を行う。スポーツ施設研究会においては、計画案の説明とそれに対する意見交換を行い、スポーツ施設として必要な規模や機能についての再提案を行う。これらの意見や提案を踏まえて、整備基本計画策定委員会が整備計画案を修正するのである。この段

階で整備計画案への反対意見が多い場合は、整備の中止または反対意見を踏まえた調査チームとスポーツ施設研究会による意見集約と提案を行い、それを受けて整備基本計画策定委員会は整備計画案を修正する。

そして、最終的には整備基本計画策定委員会が整備計画を策定する。策定後は、プロジェクト推進室の調整及び連携によって整備が推進される。整備が計画通りに推進されているか調査チームによるモニタリングを行う。

5. おわりに

本研究では、まちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備について検討した。特にその政策形成について、事例も含めて検討し、政策提言を行った。政策提言は地方自治体を対象にしたものであり、スポーツ施設整備の合意形成プロセスに対する資料提供となったと考えられる。また、まちづくりに関する研究とスポーツ政策の形成についても一定の示唆を与えることができたといえる。住民の意見を踏まえて合意形成されたスポーツ施設は、まちづくりの理念である住民の豊かな生活の実現に寄与するものと確信する。

しかしながら、研究には不十分な点も多く、今後の課題として以下の点が挙げられる。まずは事例の蓄積である。本研究で取り上げた事例ではまだ少なく、特に外国の事例分析の蓄積が必要となる。また、スポーツ施設の事例だけでなく、まちづくりや文化施設の事例も含めて検討する必要がある。さらには、国と地方自治体の関係についての検討である。地方自治体は国の政策の影響を受けるが、本研究では、補助制度のみの検討に留まっており、その他の制度や財源等に関する検討が必要となる。

主な引用参考文献

【日本語文献】

- 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。
- 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。
- 石田聖 (2011) 「社会資本整備における利害調整と合意形成：米国におけるコンセンサスビルディング・プロセス」『熊本大学

- 社会文化研究』9、85-102。
- 猪原健弘編 (2011)『合意形成学』勁草書房。
- 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』。
- 鎌田千市 (2015)『紫波中央駅前都市整備事業～オガールプロジェクト～』。
- 川久保篤志 (1998)「プロサッカーチームの誘致と地域振興—静岡県磐田市を事例に」『新地理』46 (3)、28-39。
- 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・黒須充編者『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。
- 越川茂樹・野宮謙吾 (2007)「NPO 法人吉備スポーツ王国」のスポーツ振興によるまちづくりの取り組みに関する検討」『岡山県立大学短期大学部研究紀要』14、35-48。
- 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。
- 小林勉 (2014)「国際開発とスポーツ援助：一スポーツ援助の動向と課題」『スポーツ社会学研究』22(1)、61-78。
- 衣川恵 (2011)『地方都市中心市街地の再生』日本評論社。
- 斉藤雅洋 (2016)『地域づくりにおける協働形成に関する社会教育学的研究—岩手県紫波町の事例から』東北大学博士論文。
- 堺賢治 (1985)「コミュニティスポーツとコミュニティ活動に関する研究 (2)：農村の公民館レベルを中心に」『愛媛大学教育学部紀要第1部 教育科学』31、157-164。
- 佐藤滋 (2004)「まちづくりとは何か」日本建築学会編『まちづくりの方法』第1章、丸善。
- 志村秀明・早田宰 (2005)「協働のまちづくりのプロセスと手法」佐藤滋・早田宰編『地域協働の科学 まちの連携をマネジメントする』第3章、成文堂。
- スポーツ庁 (2016)『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・経済産業省 (2017)『スタジアム・アリーナ改革ガイドブック』。
- 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。
- 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。
- 原利明・鈴木克典 (2009)「ユニバーサルデザインからユニバーサルサービスへ」『日本ロービジョン学会学術総会プログラム・抄録集』10、42-43。
- 樋口聡 (1987)『スポーツの美学—スポーツの美の哲学的探究』不昧堂出版。
- 斉藤雅洋 (2016)『地域づくりにおける協働形成に関する社会教育学的研究—岩手県紫波町の事例から』東北大学博士論文。
- 松野光範・横山勝彦 (2009)「コミュニティ・ガバナンスによるまちづくり—昭和和山国際雪合戦大会を事例に—」『同志社政策科学研究』11 (1)、49-60。
- 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」『拓殖大学経営管理研究』110、105-116。
- 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。
- 米野史健 (2004)「マンションの老朽建替え事例における合意形成の特徴：マンション建替えにおける合意形成プロセスの構造その1」『日本建築学会計画系論文集』69、117-123。
- 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。
- 山浦晴男 (2015)『地域再生入門：寄りあいワークショップの力』ちくま新書。
- 山崎亮 (2012)『コミュニティデザインの時代：自分たちで「まち」をつくる』中公新書。
- 田道太郎・塚崎幹夫訳『遊びと人間』講談社。)
- Coates, D. (2007) Stadiums and Arenas: Economic Development or Economic Redistribution?. *Contemporary Economic Policy*, 25(4), 565-577.
- Crompton, J. (2004) Beyond Economic Impact: An Alternative Rationale for the Public Subsidy of Major League Sports Facilities. *Journal of Sport Management*, 18(1), 40-58.
- Cutlip, S. M., Center, A. H. and Broom, G. M. (2006) *Effective Public Relations, 9th Edition*, Pearson Education (= 2008、日本広報学会監修『体系 パブリック・リレーションズ』昭和情報プロセス。)
- Davies, L. E. (2008) Sport and the Local Economy: The Role of Stadia in Regenerating Commercial Property. *Local Economy*, 23(1), 31-46.
- 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。)
- 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.
- 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。)
- Scherer, J., and Sam, M. P. (2008) Public Consultation and Stadium Developments: Coercion and the Polarization of Debate. *Sociology of Sport Journal*, 25(4), 443-461.
- Straus, D. (2002) *How to Make Collaboration Work*, Berrett-Koehler Publishers (= 2004、斎藤聖美訳『チームが絶対うまくいく法』日本経済新聞社。)
- Susskind, L. (1999) *The consensus building handbook : a comprehensive guide to reaching agreement*, Sage Publications.
- Susskind, L. and Zion, L. (2002) *Can American's Democracy be Improved?. Working Paper of the Consensus Building Institute and the MIT-Harvard Public Disputes Program*.

【URL リスト】

1. 国土交通省 (2008)「都市計画法」国土交通省ホームページ (2017年12月13日閲覧、<http://www.mlit.go.jp/common/000029198.pdf>)

【外国語文献】

- Caillois, R. (1958) *Les jeux et les hommes*, Gallimard (= 1973、多