

## 地域スポーツ振興を規定する政策の一貫性と行政組織の遂行力の検討

～総合型地域スポーツクラブ育成をめぐる方針と支援体制における自治体間格差～

長積 仁<sup>1</sup>

松永敬子<sup>2</sup>

富山浩三<sup>3</sup>

佐藤充宏<sup>4</sup>

The Examination of the Consistence of the Policy which Promotes Sports Promotion in Community Settings and the Performing Power of the Public Administration Organization: the Gap among the Local Governments about the Policy and the Support System Concerning the Promotion of the Community Sports Club

Jin Nagazumi<sup>1</sup>

Keiko Matsunaga<sup>2</sup>

Kozo Tomiyama<sup>3</sup>

Mitsuhiro Sato<sup>4</sup>

### Abstract

The master plan about the sport promotion of this country was finally settled on in September, 2000 after forty years when sports promotion law was proclaimed. It is put up that at least 1 and more community-based sport club is raised in the cities, towns, and villages in the whole country in that sport policy in the goal to raise a national movement, sport participation rate in 50%. However, as for the establishment status of the sports club, the gap with being considerable among the local governments has occurred.

The purposes of this study were to examine the consistence of the policy which promotes sports promotion in community settings and the performing power of the public administration organization. Specifically, it is compared about the strategic vision to raise a club concretely in the decision of the sport policy in each all prefectures and each city and the support system which brings up the club in each of the towns and villages, and the energy toward the goal realization refers about the factor which causes differential among the local governments.

The major findings are summarized as follows: (1) To be demanded from the local government is rather to try the strategy to embody a policy by than the consistence of the policy. (2) The condition to promote the decision of the sport policy in each local government and the establishment of the club is the performing power of the prefecture. These results indicated the responsibility of the administrative organization and the importance of the policy evaluation.

KEY WORDS: The sports policy, community-based sports club, the Gap among the Local Governments

1) 徳島大学総合科学部

1. Faculty of Integrated Arts and Sciences,  
The University of Tokushima

2) 大阪体育大学体育学部

2. Faculty of Human Science,  
Osaka University of Health and Sport Sciences

3) 北九州市立大学文学部

3. Faculty of Humanities,  
The University of Kitakyushu

4) 徳島大学総合科学部

4. Faculty of Integrated Arts and Sciences,  
The University of Tokushima

## 問題の所在

### (1) 背景

1961年に文部科学省が公布したスポーツ振興法の第4条にうたわれているスポーツ振興に関する基本計画の策定が、40年もの時を経て2000年9月によく実現された。これまで保健体育審議会の答申を国のスポーツ振興計画として代用し、それに基づき各自治体で様々な施策・方策が展開されてきたが、スポーツ振興法が強い法的拘束力を持つようなものではなく、またスポーツ振興計画として置き換えられてきた保健体育審議会の答申も努力目標的な色彩を帯びてきたこともあり、具体的な目標とその到達年は明確に示されることはなかった。しかしながら、今回策定された基本計画では、目標到達年が5年目での見直しを含めて10年後と記され、さらには、3つの柱のうち、2つについては具体的な数値目標も示されている。特に、「生涯スポーツ社会の実現に向けた地域におけるスポーツ環境を整備・充実するための方策」に関しては、週1回以上の成人のスポーツ実施率を50%に引き上げるということと、全国の市町村に少なくとも1つは総合型地域スポーツクラブを育成すること、そして各都道府県に少なくとも1つは広域スポーツセンターを育成するということが10年間における到達目標として掲げられた。このようなスポーツ振興の方向性と到達目標について、各地方自治体は、どのように受けとめ、それを実現しようとしているのだろうか？

表1は、文部科学省のスポーツ振興基本計画が策定された1年後にあたる2001年9月現在における都道府県のスポーツ振興計画の策定状況を示した結果である（長積, 2002）。47都道府県のうち、「都道府県単独の振興計画を策定している」と回答した自治体は、全体の42.6%にあたる20の自治体であった。「スポーツ振興審議会の答申を代用している」という自治体は9自治体で、全体の19.1%であった。そして「総合計画内に位置づける、または策定していない」という自治体は18自治体で、全体の38.3%を示した。表2は、文部科学省(2004)が2003年10月1日現在の策定状況を調べた結果であり、その報告書によれば、「都道府県単独の振興計画を策定している」と回答した自治体は31自治体で、全体の7割を示した。「総合計画内に位置づけている」というのは7自治体(14.9%)で、「策定していない（今後策定予定である）」という自治体は9で、全体の19.1%を示した。中でも都道府県単独の振興計画を策定している31自治体のうち、22自治体は国の振興計画が策定された2000年9月以降に策定されたものであった。

**表1 都道府県のスポーツ振興基本計画策定状況**

2001年9月現在	n (%)
都道府県単独の振興計画を策定している	20 (42.6)
スポーツ振興審議会の答申を代用している	9 (19.1)
総合計画内での位置づけ、または策定していない	18 (38.3)
	47(100.0)

**表2 都道府県スポーツ振興計画の策定状況**

2003年10月現在	n (%)	2000年9月以降
都道府県単独の振興計画を策定している	31 (70.0)	→ 22
総合計画の中に位置づけている	7 (14.9)	
策定していない（今後策定予定）	9 (19.1)	
	47(100.0)	

その際、スポーツ振興法の法的拘束力ならびにスポーツ振興基本計画に掲げられた目標達成への政治的パワー、政策課題の設定と政策策定プロセス、また目標とその到達年、施

策に関する政策評価、さらには「地方分権」のとらえ方など、その政策決定と実施の手順に関して、我が国のスポーツ政策上の性質として片づけられないいくつかの疑問が生じる。すなわち、国と各地方自治体のスポーツ振興ビジョン、スタンス、具体的施策、役割分担が噛み合はず、機能しないという事態は、豊かなスポーツライフの創造に対するアカウンタビリティのみならず、展開されたスポーツ政策の成否、または行政機能や責任にかかわる重要な問題といえる。

## (2) スポーツ振興という有機反応機構と政策の普及・浸透の律速段階

有機反応機構(organic reaction mechanism)は、出発化合物がどの様にして生成物質に変えられるかを簡潔に示すものである。化学反応における2つの基本命題は、「いかに多くの生成物ができるか（どこまで反応が進行したか）？」、「いかに速くその生成物ができるか（どれだけ速く反応が進行するか）？」である(Hornby and Peach, 1994)。これをスポーツ振興に置き換えた場合、有機反応機構は、国及び各都道府県や市区町村を含めた地方自治体に至るまでのスポーツ振興を図るためにシステムまたは計画を指すと考えられ、かかる意味での基本命題は、国が掲げた政策がどの程度、どれだけ多くの地域に浸透したか、またどれだけ速く地域に浸透したかを吟味することに他ならない。具体的に総合型地域スポーツクラブにあてはめた場合、いかに多くの地域に、いかに速くクラブが育成されいくかという現象を捉え、その要因を探究することになる。ただここでは、とにかくクラブが地域に立ち上がりたいという極論を意味するのではなく、当然、クラブの組織化の度合いや組織力、また潜在的な可能性もクラブ組織にある程度ともなうことを前提に議論をすすめたい。

ここでは、スポーツ振興基本計画で掲げられた目標を効果的に達成しうるための必要条件とされている総合型地域スポーツクラブの育成に着眼し、それをいかに効率的に広く、そして速く普及させるかということを紐解くために、図1に示すような「砂時計モデル」を採用した。一般的に化学では、反応が数段階で起きるときには、他のどの段階よりも遅い段階が1つあって、全体の反応速度はこの遅い段階の速度とほぼ同じになる(Solomons, 1996)。この遅い段階のことを、律速段階(rate-determining step)というが、この考え方をスポーツ政策の普及、浸透、そして施策の実現という地域スポーツ振興システムに援用した。すなわち、国の政策として総合型地域スポーツクラブの育成が到達目標と到達年度をともない掲げられ、その政策が都道府県、市区町村、そして地域住民へと普及する様相を、ある意味、理念型の地域スポーツ振興システムという有機反応機構として捉え、政策の実現が図られてゆくプロセスの多段階反応に着目をした。言い換えれば、総合型地域スポーツクラブを地域へと普及させるという化学反応を起こす際に、国の政策を受けて、各都道府県と各市区町村がその化学反応を促進、また阻害する段階となっているのかを探り、政策実現に対し、反応の遅い段階があるならば、どの様にしたら反応が早くでき、クラブ育成という生成物をより多く得ることができるのが政策目標を達成するための手がかりにしようとした。ただ、総合型クラブの育成に取り組むことを前提としているため、それが画一的に普及するという単純なプロセスとして捉えることもできないため、総合型クラブの育成を促進させる要因や条件だけを明確にするのではなく、その普及を妨げるシステム上の問題やそれぞれの地域で抱える問題も整理し、それらを解消するためのインプリケーションを解として導くことに視点を置いた。

図1は、単純な図式であり、スポーツ振興政策という国から流す砂の受け口の狭いところによって政策や方策の普及・浸透速度が規定されるというものであり、一例として、図では、国から都道府県へと流す砂の受け口の狭さが、その後、クラブ育成という砂が地域住民に至るまでの速度を規定するということを示している。ここでは、総合型地域スポーツクラブを育成するという政策や方針を取り入れ、実際にクラブを設立し、運営するとい

うアクションを起こす際に、その政策実現を遅らせている律速段階が存在するばかりに、それがネックとなって地域に総合型クラブを育成すること全体の普及速度を遅らせててしまうと考えることにした。

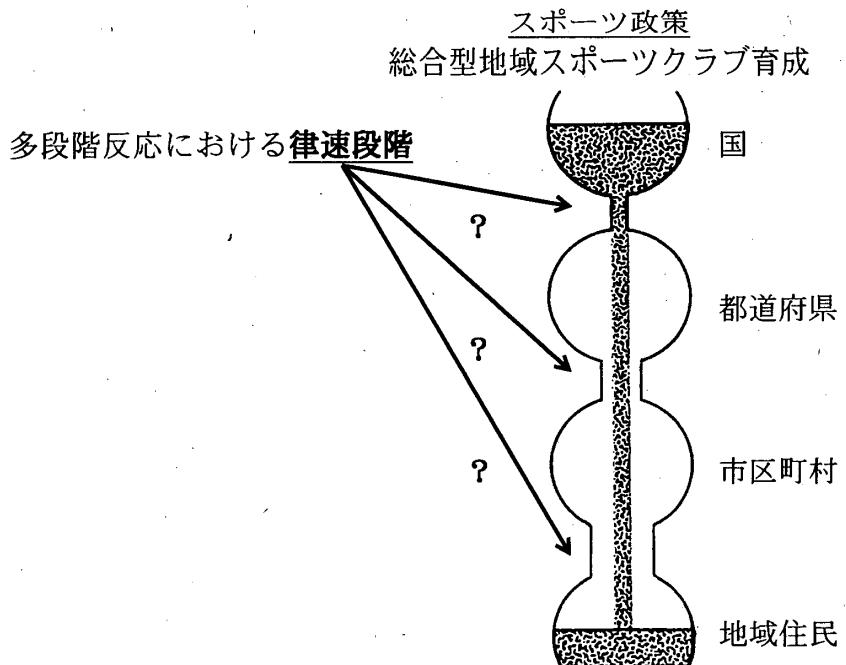


図1 スポーツ振興という有機反応機構と律速段階

### (3) スポーツ振興法の解釈

1961年に制定されたスポーツ振興法の第4条第1項において、「文部科学大臣は、スポーツの振興に関する基本的計画を定めるものとする」ということが謳われており、2000年9月に40年もの時を経て、スポーツ振興基本計画が策定された。同時に、第4条第3項には、「都道府県及び市（特別区を含む）町村の教育委員会は、第1項の基本的計画を参考して、その地方の実情に即したスポーツの振興に関する計画を定めるものとする」という条文がある。地方分権化が進められ、各地方自治体の裁量性や自律性が重視されつつも、国の掲げた政策は、この条文の解釈から考えれば、図1で示したような「国→都道府県→市区町村」という砂時計モデルに必ずしも合致しがたく、国の政策を地方自治体である「都道府県」と「市区町村」がいわば対等の立場で独自の政策を立案することになる。と考えれば、「都道府県」とそれらに属する「市区町村」との協力関係や政策の一貫性はどうなるのか？地方の実情に即した計画といいながらも、都道府県の方針と市区町村の方針が全く異なるというのは、スポーツ政策の関係性や連動性、さらには行政サービスの効率化に問題を残すものと思われる。また市町村合併、行政組織と外郭団体の再編といった行政改革が進行する中で、総合型地域スポーツクラブの育成は合併以後の事項という認識が持たれ、合併前は事業を行うことに対して消極的なるばかりか、その根幹となる基本方針や計画の策定といった最重要事項もおざなりにされてしまっている。さらに、「地方の実情に即した政策策定」としながらも、多くの自治体で策定される振興計画は、地域の実情が政策に反映されることなく、横並びの発想によって画一化していることなども問題としてあげられる。

国の政策を浸透させるという基本命題は、とりもなおさず、「国民のスポーツライフがより豊かになったか？」ということであり、自治体独自の振興計画を策定したり、総合型地域スポーツクラブを育成したりすることは、いわばその手段にしか過ぎない。しかしな

がら、いくらスポーツ振興法に掲げられる条項やスポーツ振興計画が法的拘束力を持たず、努力目標にしか過ぎないとしても、新しい政策や事業は自治体の外圧となり、行政組織の仕組みを考えれば、それらを半ば強制的に受け入れなければならない状況に陥ることも確かにあろう。そのような状況で、国の政策がどれほど速く、どの程度の自治体間に浸透したのか？という問い合わせは、本来目標を達成するための方向性を示したり、手続き的な手段であるべき政策、すなわち政策の策定やその柱となる総合型地域スポーツクラブの育成そのものが第一義的になってしまいかねない。ただ、我々が目を向けるべきことは、そのような中央政府である国からそのような要請があったとしても、政策策定や総合型地域スポーツクラブの創設・育成は、一様に広がるわけでもなく、それが逆に本来の目的である国民の豊かなスポーツライフの実現が自治体の経営的・組織的対応の相違によって成し遂げられないという自治体間の格差を生み出すということである。

そこで本研究では、国的基本計画の柱でもある総合型地域スポーツクラブの育成という掲げられた政策の一貫性と政策実現にかかる行政組織の遂行力を検討することを目的とする。具体的には、各都道府県における政策策定とクラブ創設・育成を各市町村に浸透させるための戦略的ビジョンや支援体制について検討し、目標実現に向けてのエネルギーが地方自治体間格差を生む要因について言及する。

## 方法

図2は、本研究における分析枠組みを示したものである。国が策定したスポーツ振興基本計画の中に示された「総合型地域スポーツクラブの育成」という方向性に対して、都道府県ならびに市区町村が自治体単独のスポーツ振興計画を策定することになるが、その際にいくつかの前提条件が存在する。例えば、スポーツ振興法第4条第3項についての解釈であり、前述したように、地方の実情に即した計画の策定をするにしても都道府県と市町村が連携を図るのか、それともそれぞれの自治体が国の計画を参照して独自に策定するのかでは、総合型地域スポーツクラブを核としてスポーツ振興を図ろうとする国の方針に対し、政策の一貫性が確保できるかどうかに強く影響を及ぼすものと考えられる。その一方で、地方分権化が進行し、各自治体の独自性や自律性もより一層要求されている。そのような状況で都道府県、そして市区町村は地域住民に対し、豊かなスポーツライフを創造しなければならない。そのような政策的・社会的要請に対して、各自治体がより速く、そしてより効果的に対応できるかどうかは、公共サービスとしてスポーツ振興を推進する「行政組織の遂行力」に左右されるものと考えられる。ここでいう「遂行力」とは、組織体としての主体性のことを意味し、「資源配分」「戦略的ビジョン」「支援体制」の3つによって捉えることにした。特にここでは、組織体としての主体性とともに、政策の一貫性に強く影響を与えると考えられる都道府県の組織行動に着目した。具体的には、「スポーツ振興計画の策定」に関して、政策策定の有無とともに市区町村に対してどの様なイニシアティブをとっているのか、また「クラブ育成を進める際の方針」としてどの様な主体性を發揮しようとしているのか、国が掲げた政策に対して、その「目標達成に必要な組織体制」をどの様に整え、そして具体的にどの様な「戦略と自治体へのアクション」を行ったのかということを明らかにし、地域住民に対して「より豊かなスポーツライフの創造」を実現するために自治体間格差が生じる要因を分析しようと試みた。

データの収集に関しては、まず関連資料の収集を行い、2次のデータの分析を進めた。文部科学省が2004年に公表した「地方公共団体におけるスポーツ振興計画の策定状況調査」及びNPO法人クラブネットが2004年に公表している「総合型地域スポーツクラブ育成状況に関する調査報告書」をもとに、全国における自治体の現状分析を行った。そして、より詳細なデータを収集するために、文部科学省と県教育委員会の担当者を対象にインタビュー

一調査を行った。文部科学省スポーツ・青少年局生涯スポーツ課担当者に対しては、国が策定した政策をどの様に自治体に普及させるのか、また振興計画に描かれた政策目標、具体的には総合型地域スポーツクラブの育成を進めるためにどの様なスタンスをとろうとしているのかを尋ねた。また県教育委員会生涯スポーツ・地域スポーツ振興部局担当者には、分析枠組みに提示した行政組織の遂行力を探るためのインタビューを行った。対象とした自治体は、現状分析の結果を鑑みて、市区町村独自のスポーツ振興計画の策定率、そして総合型地域スポーツクラブの設立状況を比較検討し、有意に2つの自治体を抽出した。調査時期は、2004年4月から9月までに行った。

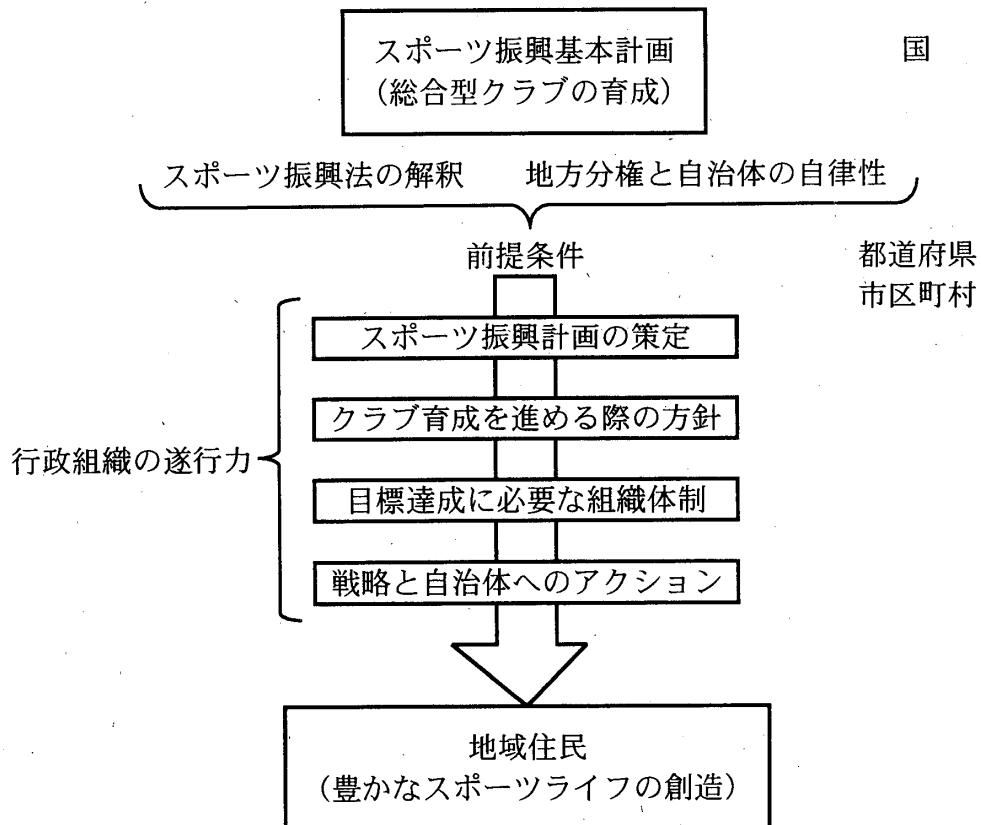


図2 分析の枠組み

## 結果

図3は、2004年に文部科学省によって公表された資料をもとに、都道府県下の各市区町村単独のスポーツ振興計画の策定率をクラブに示したものである。その結果、47都道府県のうち、半数以上を占める25県において、市町村レベルのスポーツ振興計画の策定率が5%にも満たなかった。その中で策定率が最も高かったのは山形県であり、策定率は29.5%を示した。次いで高い数値を示したのが富山県であり、策定率は28.6%であった。その他に策定率が20%を超えた自治体は、新潟県(27.3%)と岩手県(25.9%)で、東北と北信越地方の策定率が高い傾向が見られた。逆に策定率が最も低かったのは鳥取県と徳島県で、ともに市町村単独のスポーツ振興計画を策定している自治体は1つもみられなかった。策定率の高かった県は、既に県レベルのスポーツ振興計画を策定しているということであり、策定率が低かった鳥取県と徳島県の両県は、ともに県のスポーツ振興計画を2004年3月に策定したばかりであった。

図4は、NPO法人クラブネットが2004年に公表した資料をもとに、都道府県下の総合型地域スポーツクラブ育成状況を人口1万人あたりで示し、その比率をグラフに描いたもの

である。その結果、人口1万人あたりのクラブ数が最も高かったのは兵庫県であり、0.96を示した。次いで高い数値を示したのは富山県であり、0.36であった。兵庫県は、「スポーツクラブ21ひょうご」という総合型地域スポーツクラブを小学校を中心に設立する政策を平成12年から法人超過税を財源に、独自にクラブの育成を進めている。6年間で県下の小学校834小学校区にクラブを育成する計画を立て、2004年9月現在で全体の7割以上を上回る636クラブが設立されている。逆にクラブの設立数が少ないのは、神奈川県(0.01)、大阪府(0.02)、埼玉県(0.03)、千葉県(0.03)、茨城県(0.03)、奈良県(0.03)といった比較的大都市圏の自治体において、その数が少ない傾向にあった。

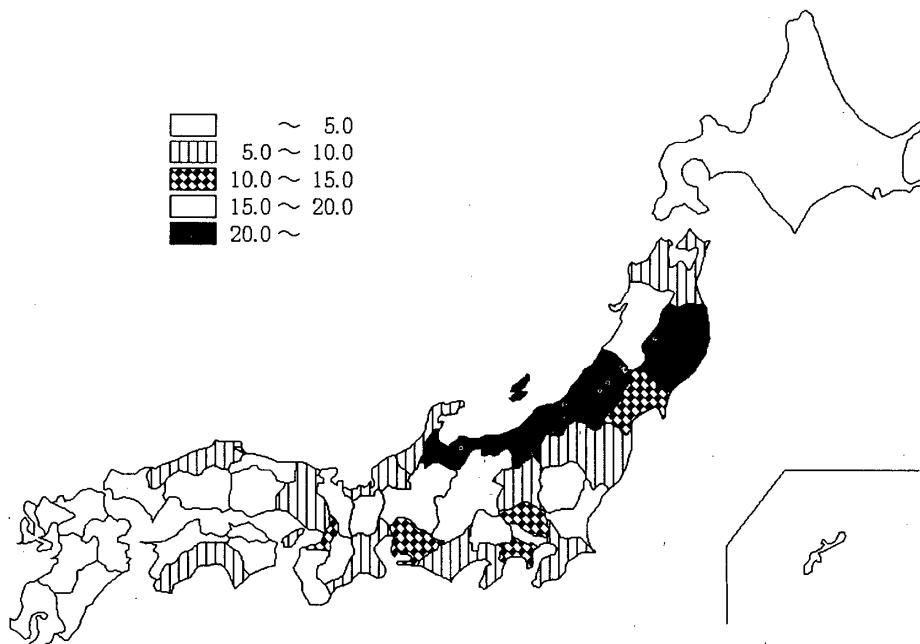


図3 都道府県下の各市区町村単独のスポーツ振興計画の策定率  
(2003年10月現在:文部科学省(2004)の資料をもとに作成)

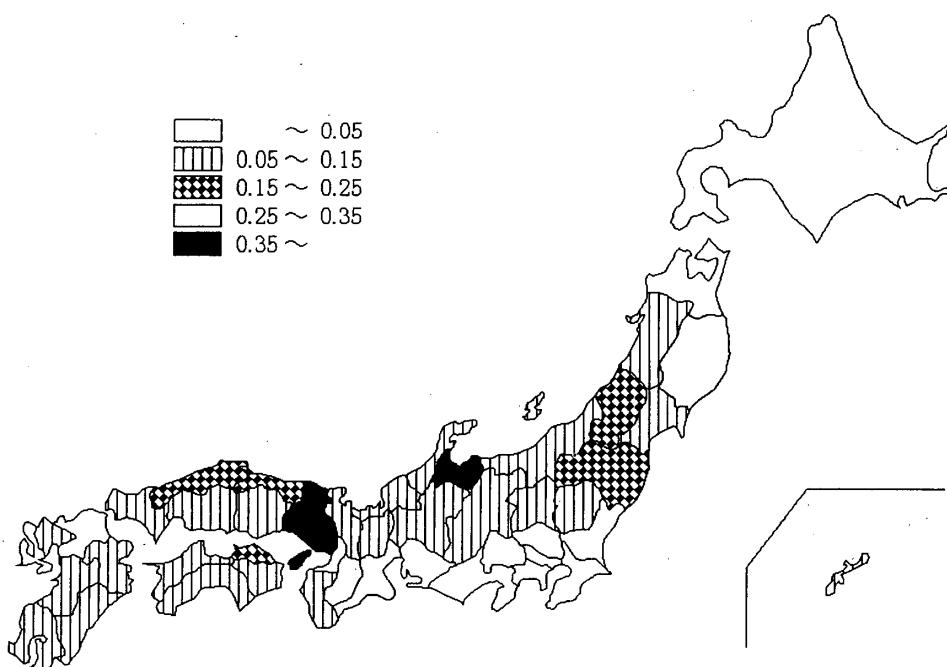


図4 都道府県下の総合型地域スポーツクラブ育成状況(人口1万人あたり)  
(2004年1月現在:NPO法人クラブネット(2004)の資料をもとに作成)

表3は、国が定めた政策の普及とその政策の柱である総合型地域スポーツクラブの育成に関する文部科学省のスタンスを示したものである。総合型地域スポーツクラブ育成という政策目標を達成・実現するための国の役割やスタンスについては、地方分権化が進む中で、文部科学省の役割は道筋をつくることではなく、「ビジョンを描く」「提案する」「支援する」ということであった。つまり、各自治体が賛同し、推進したくなるような方向性を示すことに重きを置くということであった。

図3と図4でも示したように、国が掲げたスポーツ政策の普及、また総合型地域スポーツクラブの育成に関して、既に地域間や自治体間に格差が生じ始めている。そのような状況に対する文部科学省の対応について尋ねたところ、そもそもスポーツ振興基本計画に掲げられた政策目標は、あくまでも努力目標であり、罰則規定や法的拘束力を持つものではないということであって、スポーツ振興を進める各自治体は、おおよそ4つのタイプに分類されているということであった。それは、「国の振興計画に準じながら、自治体として確固たる明確なビジョンを有する自治体」「国の政策や方針を忠実に反映した方向性や政策を示し、いわば国のミニチュア版の政策を展開する自治体」「地方の実情に即した自治体独自の路線と方向性を示す自治体」「行政組織のスポーツ振興にかかわる事業や活動自体が低調である自治体」というものである。地方分権一括法の施行後、国から地方自治体に対して、「指導する」ということは基本的にできず、それは、都道府県と市町村との関係においても同様であるということであった。つまり、政策の一貫性を保つためであっても、スポーツ振興は、「防災」や「災害対策」のような国策として、一律に進めるようなものではなく、性質的に自治体の自律性に委ねるものであるということであった。したがって、現状を分析し、必要に応じた情報提供と支援はするものの、各自治体におけるスポーツ振興は、スポーツ振興法にも記されているとおり、「地方の実情に即して」各自治体が主体的かつ自律的に進めることができることであった。

表3 文部科学省の政策普及・総合型地域スポーツクラブ育成に関するスタンス

■政策目標（総合型クラブ育成）を達成・実現するための役割・スタンス

地域スポーツ振興を図るための役割分担は、スポーツ振興基本計画に描かれたとおりであり、地方分権化が進む中で文部科学省の役割は道筋をつくるのではなく、ビジョンを描き、それを地方自治体に提案し、その支援をすることである。

■総合型地域スポーツクラブ育成における自治体間の格差への対応

スポーツ振興を進める自治体の現状は、「国の計画に準じつつ、明確なビジョンを保有する」「國の方針に対して忠実になった方向性を示す」「自治体独自の路線と方向性を示す」「行政の活動自体が低調である」といった4つのタイプに大別されるようと思われる。そもそもスポーツ振興基本計画に掲げられた政策目標は、あくまでも努力目標であり、罰則規定や法的拘束力の持つものではなく、スポーツ振興は地方自治体の主体性と自律性に委ねなければならない。現状分析をし、必要に応じた情報提供はしていくが、地方分権一括法の施行後、国から自治体に対して「指導する」ということは基本的にできない。それは、都道府県と市町村との関係においても同様であるといえる。自治体が地域の実情に合わせて、自律的にスポーツ振興を進めることができることが時代に即した方策といえる。

■政策評価（目標達成・到達度）の視点とアカウンタビリティ

一度、策定された計画であっても現状に即して、地域スポーツ振興を図るために、無理があったり、支障を来すものは斬新的な見直しをする予定である。その際の政策評価の視点は、国が描いたビジョンに賛同する自治体がどの程度あるのかという数量的な把握と、描いたビジョンが地域の望ましい姿を映し出すものとなっているのかという質的な側面を考慮する。

スポーツ振興基本計画は、2010年までの10年間の方向性と計画が示されたものであるが、5年が過ぎた時点で、評価・見直しが行われるということである。各自治体の主体性と自律性にスポーツ振興が委ねられる中で、国は掲げたスポーツ政策の評価、すなわち目標達成や到達度をどの様な視点で、どの様な評価を行うのかという国のアカウンタビリティに対して尋ねた。現在、リサーチをかけて、現状分析をするためのデータ収集に力を入れているということであったが、基本的なスタンスは、地域スポーツ振興を図るために、無理が生じたり、支障を来すような要因は取り除き、必要に応じて斬新な見直しをすることであった。地域におけるスポーツ振興は、各自治体の主体性と自律性に委ねるという基本的なスタンスは変わらないものの、国の政策評価を進める視点は、国が描いたビジョンに対し、どの程度の自治体が賛同してくれているのかという数量的な把握と、描いたビジョンが地域スポーツ振興を図るために、地域にとって望ましい姿を映し出すようなものになっているのかという政策内容の質的側面も考慮し、評価を進めるということであった。

表4は、図3と図4の結果に示された都道府県下におけるスポーツ振興計画の策定状況と総合型地域スポーツクラブの育成状況を鑑みて、進捗状況に差異が生じている2県を有意に抽出し、両者を比較検討し、自治体間に生じる「格差」について言及したものである。分析枠組みで提示したように、格差を生み出すのは、行政組織の遂行力に起因するという視点から行政組織の主体性にかかる「資源配分」「戦略的ビジョン」「支援体制」といった3つの要因に基づき、分析を行った。ケースとして取り上げたA県は人口112万の都市であり、県単独のスポーツ振興計画を国のスポーツ振興計画が策定されたすぐ後の2001年3月に策定していた。市町村単独のスポーツ振興計画の策定している自治体は県下の28.6%に昇り、平成11年度に設立された広域スポーツセンターのもと、県下には現在40のクラブが設立されている。一方、B県は人口82万で、県単独のスポーツ振興基本計画を2004年3月に策定したばかりである。それを反映してか、市町村において単独のスポーツ振興計画を策定している自治体は皆無であり、総合計画内の位置づけを含めても県下全体の16.0%に留まっていた。クラブ創設をバックアップする広域スポーツセンターは、平成15年に設置され、財団法人がその運営主体となっており、現在のクラブ数は8クラブである。

総合型地域スポーツクラブの育成に要する予算は、A県はtotoの助成を、またB県は文部科学省の補助事業の指定を受けており、現在は、ともに事業を進めるための予算を確保している。両県ともに翌年以降、同様の予算が組めるという見通しではなく、助成金や補助金がなくなれば、事業を進めるための予算規模は縮小することになる。資源の確保・配分に関して、両県に違いが見られるのは、派遣社会教育主事のスポーツ主事または担当の人員数とその役割であり、A県ではスポーツ主事の35名が県下に配置されているのに対し、B県では5名しか担当者がいない。後述するものの、A県ではスポーツ主事の役割が明確であり、県が方向性を示したスポーツ振興基本計画に則り、派遣先の自治体において際策を策定することが重要な任務の1つとして与えられている。一方、B県における5名のスポーツ担当の派遣社会教育主事の場合は、任務が多岐に渡っているという理由から総合型地域スポーツクラブの創設や政策策定だけに専任できないということであった。両県を比較し、人数的な面の違いに目がいきがちであるが、むしろ人的資源の有効活用という意味で「スポーツ主事」と「スポーツ担当」という言葉の違いに示されている以上に、地域で担う役割の重さがスポーツ振興やクラブ育成の格差を生み出しているように感じ取ることができる。

市町村に対して、単独のスポーツ振興計画の策定または総合型地域スポーツクラブの育成を推進するための県教育委員会の方針については、A県は国の振興計画に準じながら、県が政策を策定し、クラブ創設にかかる理念型を提示して、県下自治体にそれを推進するための支援を行うというのに対し、B県では県下の自治体に対して、スポーツ振興に関

表4 スポーツ振興計画の策定と総合型地域スポーツクラブの創設に関する比較

項目	A県	B県
人口規模	112万人	82万人
振興計画策定の有無	有：2001年3月策定	有：2004年3月策定
市町村の政策策定率	単独：28.6% (総合計画含む：62.9%)	単独：0.0% (総合計画含む：16.0%)
広域センターの有無	有：運営主体は財団法人	有：運営主体は財団法人
創設クラブ数	40クラブ	8クラブ
派遣社会教育主事	スポーツ主事：35人	スポーツ担当：5人
振興計画とクラブ育成を自治体に推進するための県教委の方針	国の計画に準じながら、県が政策策定・クラブ創設に係わる理念型を提示し、それを推進するために必要な支援を行う。	スポーツ振興の全国的な流れを認識するための情報提供を行い、各自治体の自律性を促すようする。
政策目標を達成するための戦略	県下全域でスポーツ振興を進めるために、県教委がトップダウンによって指導力を発揮する。政策策定は、県下に派遣されたスポーツ主事の最重要任務として位置づけられ、クラブ育成は県教委と密接な連携を図りながら、広域スポーツセンター担当者の営業活動によつて地域の開拓に努めている。	県下において全体的に総合型地域スポーツクラブのみならず、スポーツ振興に対する認識が薄いため、意識の啓発と認知度を上げるための広報活動に力点を置いている。単なる情報伝達では、住民や自治体担当者にも関心が持たれず、効果が上がらないので、場所・手段・方法などを検討している。
市町村館に振興計画の策定やクラブ創設育成における自治体間格差が生じている理由とそれを埋める工夫	過疎地域は難しい。基本的に県教委の支援のもとに広域担当者が直接自治体に出向き、地域の実情とビジョンなきスポーツ振興が無駄であるかを理解してもらい、県の方針に準じながら、地域でできることを明確にし、クラブの立ち上げを全面的にバックアップする。	直接自治体に出向き、説明するものの、担当者で話が止まり、トップまで情報が伝わらないケースがある。小規模な自治体の場合、独立したスポーツ担当部局が少なく、生涯学習の一部局に位置づけられ、少人数で担当をしているため、職員が事業をこなすことで精一杯なのが現状である。
直面する問題・課題とその対応策	おおむね各市町村にクラブが設立され、事業の焦点が創設から設立後のマネジメントへとシフトさせる必要が出てきた。広域スポーツセンター事業を進めるための財源確保がこれまでと同様に確保できなくなる可能性があり、これまでにはスポーツ振興の種をまく作業が中心であったが、クラブ設立という芽が出た後は、地域の自律性を促し、その芽を育てる支援へと方向転換する必要がある。	スポーツへの関心の薄さ、保守的な地域特性、キーマンの不在など、政策目標を達成するためのハードルは高い。地域の掘り起しに關しても、クラブ創設支援が日体協管轄の事業となつたため、県体協が広域スポーツセンターのような役割を担うことになり、財団が主体となって運営する既存の広域スポーツセンターとの役割分担の調整が進んでいない。県・財団・体協の協力体制を早急に築く必要がある。

する全国的な流れを認識してもらうために、情報を提供し、啓発を行って自治体の自律性を促すように努めるということであった。つまりA県は、県教育委員会が主体的に県内のスポーツ振興に関する方向性を示し、政策の一貫性を図るために努力を図ろうとする意図がうかがえるのに対して、B県の場合は、自治体を刺激するための情報提供に力点を置き、県としての主体性がA県よりも弱いように受けとめられる。

政策目標を達成するための戦略に関しては、A県の場合、県下全域でスポーツ振興を図るために、県教育委員会がトップダウンによって指導力を発揮するということであった。そのために必要な政策の策定に関しては、地域に派遣されているスポーツ主事の重要な任務として位置づけ、自治体の方向性と目標を明確にするよう努めている。また地域の掘り起こしやクラブ育成に関しては、広域スポーツセンターの担当者が直接地域に出向き、地域の現状に関する説明を行ったり、将来の方向性に対する示唆を行ったりし、地域の開拓に努めていた。B県の場合は、県下全域において、スポーツ振興の流れや現状に対する認識が薄いため、まずは意識の啓発と総合型地域スポーツクラブの認知度を上げるための広報活動に力点を置いていた。また単なる情報伝達では、住民や自治体担当者にも関心が持たれず、効果が上がらなくなってきたので、広報の手段、方法、そして場所などの変更を検討しているということであった。つまり、A県は示した方針を各自治体で実現するために、政策の策定、クラブ育成のための地域の掘り起こしなどの営業活動をスポーツ主事と広域スポーツセンターで役割分担し、機能的に進めようとしているのに対して、B県では広報活動以外に具体的な戦略が描かれておらず、県下自治体のスポーツ振興をどのように促進するかという方向性などが明確でない様子がうかがえる。

市町村館にスポーツ振興計画の策定や総合型地域スポーツクラブの創設・育成における格差が生じる理由とそれを埋める工夫に関しては、A県の場合、過疎地域における政策策定とクラブ育成は難しいということであった。基本的な方向性を示す振興計画を策定し、目標を明確にせず、スポーツ振興を図ることがいかに無駄であるかというメッセージを自治体に送り、理解を深めてもらった上で、政策の策定とクラブの立ち上げを県と広域スポーツセンターがバックアップしていくということであった。一方、B県の場合は、県下全域でスポーツ振興計画の策定やクラブ育成があまり進んでいないという状況にあり、実際、直接自治体に出向き、クラブの立ち上げなどを促すものの、担当者レベルで話が止まり、自治体のトップレベルまでクラブ育成に関する情報が伝わらないケースが多いということであった。その要因として、小規模な自治体の場合は、スポーツ振興担当部局が組織的に独立しておらず、社会教育や生涯学習の一部局として位置づけられているため、担当者が複数の職務や事業を抱えているため、日常業務を遂行するのに精一杯であるという組織上の問題を取り上げていた。現状のところ、そのような格差を急激に打開する策は、見あたらないということであった。両県を比較し、A県が政策の一貫性を確保するためにシナリオを描き、それを実現するための役割分担やシステムの構築をしようとしているのに対し、B県では現状に対する行き詰まりからか、方針や具体策が明確でなく、政策実現の責任組織としての実行力や遂行力に差異が見られた。

県下のスポーツ振興、また総合型地域スポーツクラブの育成を進める上で、直面する問題や課題、またそれへの対応策について尋ねたところ、A県では、おおむね各市町村に単独のスポーツ振興計画が策定されたと同時に、少なくとも1つのクラブが設立されたため、事業の焦点が創設からまさしく育成へと変わり、その力点をクラブ設立後のマネジメントへとシフトさせる必要が出てきたということであった。現状では、totoの助成金などもあり、クラブ育成を図るための財源はある程度確保できているものの、今後、同様の財源が確保できなくなるということも想定しながらスポーツ振興を進める必要があるということであった。つまり、これまでではスポーツ振興の種をまくという作業が中心であったが、ク

ラブ設立という芽が出た後は、地域の自律性を促し、その芽を育てる支援へと事業の方向性を転換しなければならないということであった。B県に関しては、スポーツに対する関心の薄さ、新しいものを採用するよりも現状を維持しようとする保守的な地域特性、また地域で鍵を握る人材の不在というように、まだまだ県下全域における意識が低く、国が掲げる政策目標を達成するためのハードルは高いということであった。今後、地道に地域の掘り起こしを進めなければならないが、総合型地域スポーツクラブの創設支援が日本体育協会管轄の事業となつたため、その下部組織である県体育協会がある意味、広域スポーツセンターのような役割を担わなければならなくなつており、現在、県が出資する財団法人が主体となって広域スポーツセンターを既に運営しているが、その役割分担や調整などは進んでおらず、県、財団法人、県体育協会の三者の役割分担と協力体制を早急に進めなければならないということであった。

### ディスカッション

本研究の目的は、国の基本計画の柱でもある総合型地域スポーツクラブの育成という掲げられた政策の一貫性と政策実現にかかる行政組織の遂行力を検討することにあった。具体的には、各都道府県における政策策定とクラブ創設・育成を各市町村に浸透させるための戦略的ビジョンや支援体制を明らかにし、政策目標の実現に向けてのエネルギーが地方自治体間に格差を生み出す要因について言及しよう試みた。県下市町村の単独のスポーツ振興策定率及びクラブ育成状況を勘案し、2つのケーススタディを取り上げ、組織体としての主体性をベースに設定した「資源配分」「戦略的ビジョン」「支援体制」という3つの視点から行政組織の遂行力を比較した結果、以下のようなことが明らかになった。

#### 1. 政策の一貫性を確保するためのシナリオ

国が掲げたスポーツ政策を市町村レベルまでに浸透させ、地域スポーツ振興を促進させるための要因として、県レベルのスポーツ振興に関する明確なビジョンを提示し、それを自治体に浸透させるべく地域の掘り起こしを行い、政策の策定とクラブの育成を一連の流れで進めるというシナリオを描くことが重要であることがわかった。地方分権化が進む中で、自治体だけの自律性を重視することは、地域の実情を考慮したとしても戦略的ではなく、県のイニシアティブのあり方が、政策普及・クラブ育成の促進条件となっていた。

#### 2. 政策策定とクラブ育成における役割分担

県の政策を反映した自治体独自の政策策定の鍵を握っていたのは、派遣社会教育主事であり、彼らの使命と明確な役割が政策目標達成をより具体的に実現可能にした。同時に、県と広域スポーツセンターの役割分担も明確であり、広域スポーツセンターの機能をより高めるために、方針の明確化と県のバックアップが地域のスポーツ振興を促進していた。

#### 3. 組織体としての責任と主体性

県下のスポーツ振興を司る組織体としての主体性が自治体間格差を生み出し、主体性意識、すなわち組織体としての責任性の欠如が行政組織の「遂行力」に強く影響していた。政策目標を達成するためには、戦略と有効な資源配分、そして必ず目標を成し遂げようとする強い意志が必要であることがわかった。

以上のような分析結果は、地域におけるスポーツ振興にどの様な意味をもたらすのであろうか？

まず、地方自治体・行政組織において政策の一貫性というものは保たれるべきなのであろうか？ということである。地方分権化が進む中で、政策の一貫性を確保することは難しく、国の政策を参照し、都道府県、そして市区町村は政策を策定するが、その際に、国・都道府県・市区町村という三者の有機的な関係とはどうあるべきか検討すべきと考えられる。本研究では、「地域住民のより豊かなスポーツライフの創造」という行政機関の経営

成果を言及することはできなかったが、その前提条件となる地域スポーツ振興の方向性を示す基本計画の策定やクラブ育成のあり方を紐解けば、「地方の実情に即して」や「地域や自治体の自律性」という言葉は、組織の主体性や責任性から回避するための美辞麗句となっているように解釈せざるを得ない状況であった。国、都道府県、市町村は、独立した組織体であっても政策と事業の独自性を確保するとともに、それぞれの組織が有機的にかかわり合い、補完機能をも備える必要があるものと考えられる。

次に、政策目標を達成するため行政組織は、どの様な戦略を講じるべきなのか？ということである。地方分権一括法が施行され、スポーツ振興において県が市町村に対し、「指導力」を発揮しにくい状況で、国が掲げた政策目標をどのように達成するかということは、重要な問題である。ケーススタディによって示された結果は、いみじくも指導力を発揮している県の方がよりスポーツ振興が進んでいる状況が示された。必ずしもこのケースが全ての自治体に適応できるとは考えないが、現状に甘んじない「危機感」の抱かせ方や、具体的にスポーツ振興を進める自治体がその気になるような「提案」と「支援」が鍵を握るものと思われる。

そして最後に、地域におけるスポーツ振興を進める行政組織のアカウンタビリティをどの様に捉え、評価すべきか？ということである。国のスポーツ振興基本計画で掲げられる政策目標、すなわち2010年までに各自治体に少なくとも1つ以上の総合型地域スポーツクラブを設立するという目標に対し、法的拘束力や罰則規定がないことであっても、都道府県にとっては重要な意味合いを持っており、その政策が外圧となり、ある意味、各自治体はこれを受け入れざるを得ない状況に追い込まれている。したがって、そのような状況下では、自治体で進められている総合型地域スポーツクラブの育成は、地域住民のより豊かなスポーツライフの創造を図るための手段ではなく、政策目標を達成のための目的と化している。政策評価に必要な視点は、政策目標を達成するための条件の評価と、成果を示す「地域住民のより豊かなスポーツライフの創造」であり、これらをいかに具象化するかということが重要であろう。

#### 引用・参考文献

- 文部科学省(2004) 地方公共団体におけるスポーツ振興計画の策定状況調査.  
長積 仁(2002) まちづくりをめざした地域スポーツ振興の戦略的ビジョンと課題. 平成12～13年度文部科学省科学研究費(奨励研究A)研究成果報告書.  
NPO法人クラブネット(2004) 総合型地域スポーツクラブ育成状況に関する調査報告書.  
ソロモン (1996) ソロモンの新有機化学(監訳:花房昭静ら). 廣川書房.

(2004年10月12日受理)