

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 15 日現在

機関番号：33912

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2016

課題番号：26750287

研究課題名(和文) 地方分権下におけるスポーツ政策をめぐる中央地方関係の動態

研究課題名(英文) Recent Trends of the Central-local Relations in Sport Policy in Japan

研究代表者

沖村 多賀典 (OKIMURA, Takanori)

名古屋学院大学・スポーツ健康学部・助教

研究者番号：30632666

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、地方分権下におけるスポーツ政策をめぐる中央地方関係の動態を検討した。

その結果、2000年以降、国と自治体で重複する役割が減少したこと、補助金等による財政的誘導を通じて国の政策を自治体を実施するという関係が弱まったことが明らかになった。このことから、スポーツ政策をめぐる中央地方関係は分離化が進んだと結論付けた。

他方、都道府県では、様々な自律的行動が確認できた。権限面・財政面での国の統制はほとんどなく、都道府県の裁量は非常に大きいことが明らかになった。そのため、都道府県の政策形成能力の向上が、今後のスポーツ政策の充実にとって重要であると指摘した。

研究成果の概要(英文)： This study examines recent trends of the central-local relations in sport policy under decentralization.

The study finds that since 2000, there has been a reduction in the number of duplicate roles in the national and local governments and that the tendency among local authorities to implement the national government's policies through financial incentives such as subsidies has weakened. The study therefore concludes that the degree of separation between the national government and local governments in sport policy has increased.

In addition, the study finds that prefectures have undertaken various independent actions. It was clarified that the prefectures have substantial discretion and that the national government exerts very little control on their authority and finances. In this vein, the study concludes that improving the prefectures' policy-making capacities is important in further developing sport policy.

研究分野：スポーツ科学

キーワード：スポーツ政策 中央地方関係 財政的誘導 分離化

1. 研究開始当初の背景

スポーツに対する国家の政策的な介入とその規模の拡大は、日本も含めた世界的な潮流である。この潮流の中で、スポーツ政策の形成や実施のメカニズムを解明し、より良いスポーツ政策のための知識を提供するスポーツ政策研究も徐々に行われるようになってきた。しかし、スポーツ政策研究は未だ成立段階であり、基本的な事実の体系的記述すら十分に行われていない。

スポーツ政策に関する基本的な事実の体系的記述に際して、第一に着手すべきことは、一国のスポーツ政策システムを、国と自治体とに分けて把握することであると考え。なぜなら、国が果たすべき役割と、自治体が果たすべき役割は本来異なっており、この両者をどのような関係に位置づけるかが、一国のスポーツ政策のあり方を第一義的に規定するからである。

他方、近年の日本においては、国と自治体の関係（中央地方関係）の変更を迫る地方分権改革が行われている。地方分権改革は、スポーツ政策を含めたあらゆる政策の中央地方関係を根底から変更する改革であるにもかかわらず、地方分権がスポーツ政策、さらには人々のスポーツ生活に与えたインパクトについては、ほとんど研究がなされていない。政治学や行政学の知見は、地方分権が適した政策領域と適さない政策領域があることを示している。スポーツ政策が地方分権に適さない領域であるとするれば、これまでの地方分権改革によって、地域の実情に応じた豊かなスポーツ生活の実現が遠のいた可能性も当然考えられるのである。

以上の問題を認識し、本研究は、日本のスポーツ政策を中央地方関係という視点から明らかにするという研究の構想を得た。先行研究を踏まえ、本研究では特に、スポーツ政策を構成する施策別に、自治体の自律的活動に着目しつつ、個々の自治体の実情に踏み込んで検討することとした。

2. 研究の目的

本研究は、日本のスポーツ政策を構成する個別施策に関する制度とその下での自治体の活動を検討し、地方分権下におけるスポーツ政策をめぐる中央地方関係の動態を明らかにすることを研究の目的とした。

3. 研究の方法

本研究では、研究の対象及び時期等を次のように設定した。第1に、日本の中央地方関係のうち、国と都道府県の関係に焦点を当てた。第2に、本研究は、地方分権改革とスポーツ政策との関連に問題意識を持つことから、地方分権改革の成果が表れだした2000年以降を中心的な分析時期とした。第3に、分析対象とする施策は、日本のスポーツ振興政策における基盤的・中心的なものと考えられる、スポーツクラブの育成、一貫指導

システムの構築、国民体育大会の開催及びスポーツ施設の整備の4つとした。

以上から研究の目的を具体化すると、本研究は、2000年以降の日本を対象として、スポーツ政策における主要な4施策について、それらの施策を支える制度とその下での都道府県の活動を明らかにするものである。

これら4施策をめぐる中央地方関係を、制度面と実態面に分け、各種文献資料や特徴的な都道府県に対するインタビュー調査の結果を用いて総合的に検討した。

4. 研究成果

(1) スポーツクラブの育成をめぐる中央地方関係

総合型地域スポーツクラブ(以下、総合型)に関する国の制度と施策

文部科学省は、2000年のスポーツ振興基本計画の重要施策として、総合型というクラブの1つのタイプを特定し、都道府県および市町村を単位とする到達目標を掲げた。

しかし、この目標が自治体を法的に拘束することはないため、文部科学省は各施策を通して、自治体も育成に加わるように促した。その中心は、日本体育協会を介した推進事業(2004~2011)と、財政上は文部科学省予算とは区別される日本スポーツ振興センターのスポーツ振興くじ助成(以下、くじ助成)による財政的誘導であった。

前者の推進事業は2012年に廃止されたため、個々の総合型にまで行き届く中央レベルからの支出は、くじ助成が中心である。しかし、この助成はtotoの売り上げに左右されるため、安定的財源とはなっていない。

都道府県の取り組み

文部科学省の施策が自治体に対する明示的な拘束性を持たない中で、都道府県は総合型の育成に取り組んだ。

都道府県は、文部科学省のスポーツ振興基本計画を参酌した都道府県計画を策定したが、そのすべてに総合型の育成策が示されていた。また都道府県は、総合型の育成を支援する広域スポーツセンターの設置を進めた。38都道府県が文部科学省のモデル事業を活用して広域スポーツセンターを設置し、自主設置も含めて2011年度には全都道府県が設置するに至った。

そして総合型は全国的に波及し、2013年度時点の育成クラブ数は3493となった。現在までのところ増加の一途を辿っているものの、その波及は全国一律でない。都道府県別では、2006年に域内の全小学校区(827)への設置が完了した兵庫県から、2013年度時点で育成率(育成クラブのある市町村の割合)が59.3%の千葉県まで、都道府県間での大きな差が確認された。

個々の都道府県の事例として、兵庫県は、2000年に「スポーツクラブ21ひょうご」という6年計画を策定し、設置率100%をいち早く達成した。これが可能になった最大の要

因は、県の潤沢な資金である。県は法人県民税の超過課税 108 億円を財源とし、1 つの総合型に対し 1300 万円の補助を行った。

富山県は、兵庫県に次いで設置率 100% を達成した。富山県では 2000 年に国体があり、県は国体記念基金を用いて、準備期・育成期・定着期に分けた補助を行った。また、全市町村に県職員を派遣し、ノウハウを伝授した。また県は、くじ助成を継続的に受給しており、一般財源に頼らない資金確保を実現している。

設置率が下位圏内の A 県は、県全体の財政難も影響して、市町村や総合型に対する物的・財政的な支援がほとんどできない状態にある。したがって、総合型に対しては、軌道に乗るまでの経費をくじ助成で補うよう指導している。助成を受けることが総合型設立のゴーサインとなるほど、助成金に依存している。しかし、その申請方法は非常に複雑であり、県職員による情報的支援がなければ到底完成しない。また、総合型の維持の困難さを考えると、全市町村的な設置を市町村や市町村体協に強制することはできないとのことであった。

以上の事例から、都道府県の取り組みがその域内の総合型の育成数に大きく影響していることが推察される。特に、県として万全の支援を行えるような財政的仕組みがあるか否かが重要である。潤沢な資金が用意できない多くの都道府県は、主として情報資源を提供する立場にある。とはいえ、いずれにせよ総合型は、最終的には都道府県・市町村から自立して自主運営に移行しなければならない。補助や助成はその受給が不確実であるため、今後の総合型には、安定した資金を得るための経営努力が否応なく要求される。

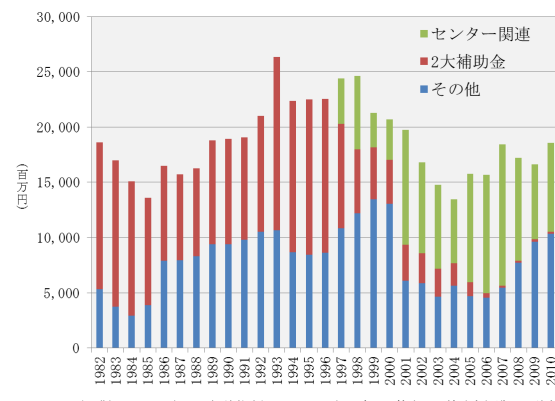
(2) 一貫指導システムの構築（国民体育大会における選手強化を含む）をめぐる中央地方関係

国の国際競技力向上への傾倒

1990 年代後半から 2000 年代中盤にかけての地方分権改革によって、文部科学省は、社会体育施設整備費補助金と地方スポーツ振興費補助金という自治体宛の 2 大補助金を縮小または廃止した。この 2 大補助金は、地域スポーツ振興のための補助金であるといえ、その意味で、文部科学省は「自治体を通じて地域スポーツ環境を整備する」という役割から離れていったといえる。

これに変わって文部科学省の中心施策となったのが国際競技力の向上である。文部科学省は、2003 年に（独）日本スポーツ振興センター（以下、センター）を創設し、前身組織では二義的な役割に過ぎなかった国際競技力向上に力を注ぐようになった。その中心は、国立スポーツ科学センター（JISS）とナショナルトレーニングセンター（NTC）の設置・運営であり、2007 年には、これら 2 施設の整備運営費とセンター運営費を併せた額

が、文部科学省のスポーツ予算の約 7 割を占めるに至った（図 1）。



（出典）1982～96年は文部科学時報より、1997年以降は予算書及び補助金総覧より計上

図1 文部科学省のスポーツ予算（学校体育関係を除く）の推移

国 - JOC - 中央競技団体による一貫指導システムの構築

2000 年の国のスポーツ振興基本計画を契機として、国が一貫指導システムの構築に本格的に関与するようになった。そこでは、自治体との連携は想定されておらず、この施策は主として（財）日本オリンピック委員会（JOC）及び中央競技団体との連携の下で進められた。特に JISS と NTC は、各競技団体が行う一貫指導において、医科学面、トレーニング面での重要な役割を果たした。

都道府県の取り組み

こうした国の動向から影響を受けつつも、制度的・財政的には全く別個の競技力向上策を都道府県は展開した。

福岡県では、JISS の地域ネットワークプロジェクトによる支援を得つつ、2004 年から独自にタレント発掘事業を立ち上げた。この取り組みの背景には、国の動向や支援とは別に、県内学校・教員による強い要望があり、これに応じた県教委、県体協及び県内のスポーツ関係公益法人が資源を出し合い、実現に至った。体育教員を中心とした、体育・スポーツ関係者の強固なネットワークが機能したといえるだろう。そして、2015 年度までに世界大会出場 30 名、日本一 44 名という成果をあげた。

この福岡県の事業を先進事例として、都道府県レベルでのタレント発掘は全国に波及し、2009 年までに 25 団体が同様の施策を採用した。これらの事例の多くに JISS は関与しており、都道府県の自律的行動に対し国レベルの機関が協力するという関係の下で、この施策は進められたといえる。

他方、競技力向上策をめぐっては、縮小化に舵を切った事例も確認された。それは、A 県による国体選手強化の縮小化である。国体の開催県となった A 県は、知事の強力な意向により、「開催県が必ず総合優勝する」というこれまでの慣例にこだわらない戦略をとった。これは、国体開催に伴う財政的負担を減らす方策の一環であり、知事は開催の申請段階から、「国体のスリム化」を打ち出して

いた。これに対し、県内の競技団体、体育教員からは反発もあったが、日本体育協会と中央競技団体がスリム化に理解を示したことにより、この方針に定まっていた。そして、全国から選手を集めることを抑制し、既存選手の強化に集中した。結果として、男女総合成績は47都道府県中10位となり、数十年ぶりに開催県による天皇杯（総合優勝）獲得を逃すこととなった。

この2つの事例からは、県という同じレベルの団体であっても、競技力向上策の方向は正反対であり、資源の投入量も決定的に異なっていることがわかる。

(3) 公共スポーツ施設の整備をめぐる中央地方関係

担当省庁の分立体制と自治体への貫徹

公共スポーツ施設の整備には、複数の中央省庁が関係している。その中心は、文部科学省による体育・スポーツ施設整備策と、国土交通省による都市公園整備策の2つである。

この分立体制は社会教育法と都市計画法という異なるねらいを持った法体系に由来し、自治体の組織編成にも貫徹している。すなわち、自治体においても、主として教育行政の枠内にスポーツ関連課が、都市計画の枠内に都市公園課関連課が置かれ、それぞれが別個で公共スポーツ施設の整備を行っている。公共スポーツ施設の大半が自治体によって整備されていることを踏まえると、この分立体制の自治体への貫徹は、スポーツ振興という観点からの施設整備を制約している制度的要因といえるだろう。

なお、2015年10月のスポーツ庁設置は、中央レベルでこうした分立体制を解消する機会であったが、結局統合は実現しなかった。

公共スポーツ施設の整備における都市公園整備策の重要性

都市公園整備策では、敷地面積の標準や配置・規模の基準が法令上明記され、高い補助率、潤沢な補助額など財政的な条件も整っている。自治体の整備費の額は減少傾向にあるが、補助事業費は安定的に計上されている。実際の敷地面積も増加の一途を辿っており、都市公園内の運動施設数は平成26年現在で12,507箇所到達した。これは文部科学省が公表している日本の公共スポーツ施設数53,732箇所（平成20年）の約23%を占めており、都市公園整備策がスポーツ施設の整備においても重要な意味を持つことがわかる。

他方、体育・スポーツ施設整備策は、基準や補助に関する制度が脆弱である。自治体の整備費のうち大半が単独事業費であり、国に頼ることなく独自で整備を行っていることがわかる。自治体の財政難や公共事業批判に加え、自治体のスポーツ振興予算が減少し、さらに整備基準が不明確な現在では、各自治体の努力による体育・スポーツ施設整備策には限界があるといえるだろう。

国と自治体の課題

このような限界は、公共スポーツ施設の自治体間での格差を生じさせる。そうすると、全国的に達成・維持されることが望まれるスポーツ施設の水準、すなわちナショナルスタンダードが保障できなくなる恐れがある。現に、更新時期に入った公共スポーツ施設の多くは、閉鎖・縮小の方向に進んでいる。

スポーツ庁はスポーツに関する施策の「総合的」推進を任務としていることから、地方分権とは逆方向であったとしても、公共スポーツ施設整備を主導する役割がある。ナショナルスタンダードを定め、その保障に向けた国と都道府県と市町村の役割分担を確定することが、今後のスポーツ庁の大きな課題であると考えられる。

他方、自治体にも貫徹しがちであった分立状況は、地方分権改革によって総合調整への道が開かれた。大きな意味を持つのが2007年の地教行法の改正であり、これにより、首長のリーダーシップの下、公共スポーツ施設整備という観点に立った組織横断的な総合調整が可能となった。また近年では、独自にスポーツ施設整備計画を策定する自治体も増えてきた。この意味で、公共スポーツ施設整備をめぐる自治体の政策形成能力の向上が今後の課題となると考える。

(4) スポーツに関する行政計画をめぐる中央地方関係

4 施策を横断する検討として、国と都道府県の行政計画間の関係を検討した。具体的には、2000年に策定された国のスポーツ振興基本計画（以下、中央計画）と、2000年から2011年までに策定された70の都道府県計画について、計画策定の波及と政策内容の波及という2つの側面を検討した。

計画策定の波及

中央計画策定から2005年にかけて急速に都道府県計画の策定または改定が行われ、2005年の時点で都道府県全体の74.5%に当たる35団体が計画を持つに至った（図2）。これは、国の計画策定と平行して、または追従して計画を定めたことの現れであり、中央計画は都道府県計画の策定または改訂を促したと考えられる。

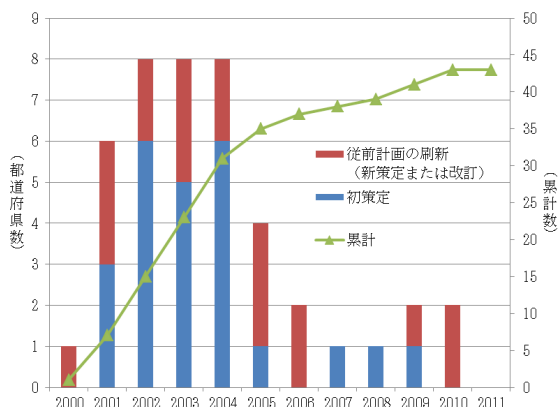


図2 中央計画策定以降の都道府県計画策定の波及

政策内容の波及

中央計画は、2006年の改訂後も含めると、4つの施策を提示している。これらと同様の内容が、都道府県計画においても確認できるのかを検証したところ、「生涯スポーツの振興」を掲げている都道府県計画は57件(81.4%)、以下同様に「競技力の向上」については53件(75.7%)、「学校体育・スポーツの振興」については35件(50.0%)、「子どもの体力向上」については6件(8.6%)であった。他方、都道府県計画独自の施策として、「施設・基盤整備」「国際交流」「国体開催」「健康づくり」「海洋スポーツ振興」等が確認された。さらに、中央計画の4施策とは全く異なる視点から施策を打ち出す都道府県計画も確認された。

以上から、都道府県計画には、中央計画に従う面と、独自性を打ち出す面の両面があり、この比重は都道府県毎に様々あることが明らかとなった。1つの中央計画に対して、都道府県の対応が様々であるということは、都道府県には自律的な意思決定の余地が与えられていることを示している。このような都道府県の自律性は、逆から見るとスポーツ振興政策の全国的公平性と鋭く対立するおそれがある。

(5) 総括

以上の結果は、2000年以降、国と自治体で重複する役割が減少したこと(役割の分離)、補助金等による財政的誘導を通じて国の政策を自治体を実施するという関係が弱まったこと(実施の分離)を示している。このことから、日本におけるスポーツ政策の中央地方関係は分離化が進んだと結論付けた。

このような中、都道府県レベルでは、各種の自律的行動が確認できた。スポーツ政策は、国からの統制が強いといわれる教育政策の枠組みに含まれるが、本研究の結果は、権限面・財政面での統制はほとんどなく、都道府県の裁量が非常に大きいことを示している。

この裁量の大きさから、政策形成能力や財政規模の差によって、スポーツ政策の都道府県格差が生じている。特に、都道府県独自の取り組みの実現には、各種制度的制約の中で、アイデアと行動力を備えた人的要因の影響が大きいことが示唆された。したがって今後の研究では、組織間交渉や資金獲得競争といった自治体内の人的なやり取りにまで着目し、自律的行動を可能にしたメカニズムをより鮮明にしていきたい。

本研究は、スポーツ政策研究が国内外で急速に活発化する中で、中央地方関係に焦点を当てた初めての研究である。また、拡大へも縮小へも結びつく、自治体スポーツ政策の自治を示した点は、地方分権、地域主権または地方創生といった現在の政策的理念の課題を浮き彫りにした。これらの成果は、今後、国際比較研究や実践への還元といった方向

で活用できるだろう。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計2件)

沖村多賀典、徳山性友、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、査読有、第4巻第1号、2015、pp.11-30

DOI:10.15012/00000610

沖村多賀典、公共スポーツ施設の整備をめぐる縦割り行政は払拭されるか、体育科教育、査読無、2015年12月号、2015、pp.48-51

[学会発表](計4件)

沖村多賀典、日本のスポーツ政策をめぐる国と自治体の役割分担、東海体育学会第64回大会、2016年10月30日、名古屋学院大学名古屋キャンパス(愛知県・名古屋市)

沖村多賀典、日本のスポーツ政策をめぐる中央地方関係の変化 - 2000年以降を中心として -、日本体育学会第67回大会、2016年8月26日、大阪体育大学熊取キャンパス(大阪府・熊取町)

沖村多賀典、公共スポーツ施設の整備をめぐる行政組織の分立体制について、日本体育学会第66回大会、2015年8月25日、国土館大学世田谷キャンパス(東京都・世田谷区)

沖村多賀典、総合型地域スポーツクラブの育成をめぐる中央地方関係、東海体育学会第62回大会、2014年10月25日、岐阜大学(岐阜県・岐阜市)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

沖村 多賀典 (OKIMURA, Takanori)

名古屋学院大学・スポーツ健康学部・助教
研究者番号: 30632666