

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 12 日現在

機関番号：32620

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26350771

研究課題名(和文) 地方自治体におけるスポーツ政策に関する日独比較研究

研究課題名(英文) A Comparative Study of Sports Policies at the Level of Local Governments in Japan and Germany

研究代表者

黒須 充 (KUROSU, Mitsuru)

順天堂大学・スポーツ健康科学研究科・教授

研究者番号：50170121

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、市民間の合意形成を行う場として、「スポーツ・ダイアログ(Sport Dialog)」という手法に注目した。この特徴は、「対話」により市民の要望を自治体のスポーツ振興計画の中に取り入れ、変革が市民と行政との協働で実現するように進めていくことである。そうすることで、限りある資金を効果的(実効性)、効率的(経済性)に投入できるようになるだけでなく、市民と行政が力を分担し合う直接参加型の民主主義を実現していくことにつながる。加えて、領域の境界を越えた振興分野も明らかすることが可能で、これは都市開発の総合的コンセプトに統合することができる。

研究成果の概要(英文)：This research focuses on a method used in the field of sports policies named "Sport Dialog" as a consensus building system for citizens. Its main characteristic lies in the fact that the Sports Promotion Planning Committee, consisting of decision-makers from the local government, representatives of sports organizations, and related citizens, influences the planning processes. Especially, emphasis in the method should be placed on constructing a solid basis for well-directed actions on the actual occasions by determining which areas to promote, and placed on, with such a basis, bridging the gap between planning and execution. In so doing, finite budgets can be used effectively (enhanced practicality) and efficiently (enhanced economy); furthermore, the problem of excess/shortage of sports facilities may be solved. In addition, the method can identify other promotional areas that sports can contribute to across boundaries.

研究分野：スポーツ社会学

キーワード：地域スポーツ政策 スポーツ・ダイアログ 日独比較研究

1. 研究開始当初の背景

平成 24 年 3 月、文部科学省は「スポーツ基本計画」を公表し、地方公共団体は、その地域の実情に即したスポーツの推進に関する計画を策定すること、策定に当たっては市民参画が必須条件であること、市民と行政が対等の立場で立案することを求めている。本研究では、特に市民間の合意形成を行う場として、「スポーツ・ダイアログ (Sport Dialog)」という手法に注目した。この特徴は、「対話」により市民の要望を自治体のスポーツ振興計画の中に取り入れ、変革が市民と行政との協働で実現するように進めていくことである。そうすることで、限りある資金を効果的 (実効性) 効率的 (経済性) に投入できるようになるだけでなく、市民と行政が力を分担し合う直接参加型の民主主義を実現していくことにつながる。加えて、領域の境界を越えた振興分野も明らかにすることが可能で、これは都市開発の総合的コンセプトに統合することができる。このように、地方自治体のスポーツ振興は、学校政策、青少年政策、健康政策、社会福祉政策など、他の政策分野と密接に関連づけられること、言い換えれば、スポーツは地方自治体の全体的発展に重要な役割を果たし得ることについて、日独の地域スポーツ政策の比較考察を通して明らかにしたいと考えた。

2. 研究の目的

本研究では、ドイツと日本の地方自治体における地域スポーツ政策に焦点を当て、政策決定プロセスにおける「市民参画・協働」の現状を把握するとともに、今後の課題について検討することを目的に調査研究を行った。

3. 研究の方法

日独の地域スポーツ政策形成における「市民参画・協働」の現状と課題を明らかにするため、先進事例調査を行った。

(1) ドイツ

ドイツ中西部に位置するライン・ノイス郡を訪問し、副郡長やスポーツ相談課課長等からヒアリング調査を行った。

(2) 日本

地方自治体のスポーツ振興計画策定のプロセスに市民参加機会を設け、住民のニーズや意見、提案を計画に反映する取り組みを行っている福島県本宮市と神奈川県平塚市の関係者、関係団体にヒアリング調査を行った。

4. 研究成果

(1) ライン・ノイス郡の調査

ライン・ノイス郡におけるスポーツ振興計画の策定プロセスに関する調査を行ったところ、市民間の合意形成を行う場である「スポーツ・ダイアログ」の実施が、計画策定のプロセスに影響を及ぼしていることが明らかとなった。図 1 はスポーツ振興計画策定の様々な局面の間の連関を表している。



図1 統合的スポーツ振興計画の基礎モデル

1) 方針

まず、ライン・ノイス郡のスポーツがいまどのような状況にあるかについて市民に情報を提供することが重要になる。その際、特定の人ばかり (例えばスポーツ関係者のみ) が関わっている、計画や提案は偏ったものになる。住民主体で自由に計画作成や提案を行う場や機会を積極的に設け、偏りなく様々な人が関わられるようにする必要がある。

2) 分析・評価

第2局面では、市民を対象としたアンケート調査を実施する。これらのデータから市民の現在のスポーツ行動が捉えられ、今後の行動の展開についての予測が行われる。こうして人々のスポーツ行動についての調査報告から、実際にどのような対策をとればよいかを考えるための重要な情報が得られる。また、スポーツ施設の状態 (老朽化の度合い)、利用状況、そして利用度についての実態調査を行い、理想と現実のギャップ分析を行う。その中で、現存するスポーツ施設の状態が、人々の予想されるスポーツ行動に応じて出された将来の需要に対置される。ここからスポーツ施設の現在及び将来の不足状況、または過剰状況が確認される。

3) 素案

第3局面では、分析の中で獲得された認識を深める作業が行われる。これは、獲得されたデータと情報から具体的に行動知を導き出す作業になる。例えば、行動のノウハウとしての SWOT 分析手法を用いながら、ライン・ノイス郡のスポーツの強みと弱み、いろいろな分野のチャンスとリスクを体系的に取り扱い、そこからライン・ノイス郡のスポーツ発展にとって重要な行動の提言を描いていく。また、どの施策に重点的に資源配分を行えばよいかを判定するため、施策の満足度及び重要度 (5段階評価) を指数化し、ポートフォリオ分析を行う。

4) 戦略・計画

広く市民の意見を聞き、市民の視点から相互に意見交換を行い、合意形成を図るため、フォーラムやワークショップ、プランングスツェレ (planungszelle) を実施する。プランングスツェレとは、ドイツの社会学者 Peter C. Dienel 氏が考案した住民参加手法であり、特定のテーマに対して提言を行う市民による検討組織の設置・運営手法である。共同プランを練るに当たっては、まず、ライン・ノイス郡のスポーツ全体に関わる主要なミッションを仕上げる必要がある。このミッションが総合的で持続可能性を持った自治体のスポーツ推進に内容的な基礎を与えることになる。続いて、2020年までのスポー

ツ振興計画が立てられる。この計画は、ライン・ノイス郡のスポーツにとってどのような施策が重要で、また将来にわたって持続可能であるかを、適切な優先順位を付けて明らかにする。市民参画と協働によって作成されたスポーツ振興計画では、合意された目標と施策が具体的に示され、合わせて実現のプランが明らかにされる。また、施策の実現のためには、スポーツ振興計画を自治体の政治の行動全体の中に組み込むことが重要である。さらに、補助金・助成金の提供者に対しては、将来性のある専門的な計画書を提起して、補助金・助成金を受ける理由をはっきりと示さなければならない。

5) 実行・実現

最後の局面には、スポーツ振興計画の実行並びに実現、そして現在の行動計画をさらに発展させる方策が含まれる。ここではその経過及び成果が将来的に眼に見えるようになるプロセスが問題となるわけで、それはむしろ将来の評価レポートの一部をなすものになる。その際には、スポーツ推進を持続させるために必要な次のステップが示されなければならない。スポーツ科学の視点からは、スポーツ振興計画を一つひとつ実現していくことが、自治体のスポーツ政策、公的機関のスポーツ行政、スポーツ組織のマネジメント部門にとっての今後の主要な課題になる。それがうまく進むか否かで、スポーツに関連する諸部門の業績が評価される。

(2) 我が国における地域スポーツ政策

わが国では、スポーツ振興計画策定（構想・計画段階から実施、評価に至るまで）における市民参画や協働の手法として、アンケート調査やヒアリング、委員会・審議会、ワークショップや意見交換会、地域運営組織、プラヌクスツェレ、パブリック・コメント等が取り入れられている。

1) アンケート調査

従来から、幅広い地方自治体で取り込まれてきた代表的な市民参加の手法として、アンケート調査がある。市民の意向、ニーズ、満足度等を調査するもので、計画策定に先立ち予備調査として行う場合や、世論調査のように定期的に調査する場合があり、広く市民の意識を知る手法として様々なところで用いられている。ただし、こうしたアンケート等の間接的な参加機会は、幅広く偏りのない住民の意見を吸い上げ、計画に反映することが可能だが、住民の計画策定への参加意識は薄く、自らの意見が計画に反映されたかどうかも分かりにくいという問題点もある。

2) 委員会・審議会

委員会・審議会は行政から諮問された事項について学識経験者や利害関係者などが調査・審議し、意見を答申する合議制の諮問機関である。意見内容の自由度は大きいものの、参加主体は委員に限定されている。最近では、1～2名程度の「公募枠」を設ける自治体が

増えてきたが、応募するのは、行政に強い関心や利害を持つ少数の人か、他の審議会にも繰り返し手を挙げるリピーターが多い。

3) デルファイ法による意見集約

デルファイ法とは、設定したテーマについて詳しい専門家や有識者を選んで意見を求める。得られた回答は統計的に集約して意見を取りまとめ、これを添えて同じ質問を各専門家に対して行い、意見の再検討を求める。この質問とフィードバック、意見の再考という過程を数回、繰り返すとグループの意見が一定の範囲に収束してくる。この意見集約によって、確度の高い予測を得ようというわけである。

4) ワークショップ・意見交換会

近年は素案をまとめるまでの策定プロセスに住民が直接参加し、提案することができる機会を設ける例が増えている。こうした仕組みの代表的な例が、住民参加によるワークショップや意見交換会の検討組織を設けて提言を策定し、これを新しい計画に反映するという手法である。こうした公募型の住民参加の意見は、全住民を代表する意見とは言えないという問題点はあるが、アンケートでは把握しにくい詳細なニーズや意見等の把握や、市民が自発的な意見や討論を行うきっかけを作るものとなる。

5) 地域運営組織

地域の公共的課題の解決に向け、行政と協力・連携して多様な協働主体が主体的・継続的に活動を行う中間的な組織または場の一つである。多様な価値観や意見を有する市民が議論し合い、互いの意見や利害を調整する中で、合意形成を図る手法である。行政が場を設定するが、市民の発言の自由度が大きく、市民の関心度も高い。

6) プラヌクスツェレ

従来の主体的参加機会に加えて、近年取り入れられはじめている新しい取り組みとして、「無作為抽出」による参加機会が挙げられる。無作為抽出によって参加者を選出することで、母集団と比較して偏りのない構成とし、従来の手法と比較して代表性、中立性の高い意見や提言を得る手法を導入する例が見られ始めている。公募方式では参加しなかった人まで参加の輪が広がり、住民参加の裾野の拡大につながることで、無作為抽出による直接型住民参加の大きなメリットである。

7) パブリック・コメント

パブリック・コメントは市の重要な施策について案を公表し、広く意見を募集し、提出された意見を考慮して意志決定を行うとともに、当該意見に対する考え方を公表する比較的簡易な参加手続制度である。しかし、市民の意見を完全に担保するものとは言えず、むしろ恣意的（正当化の儀式）に利用される危険性をはらんでいる。

(3) スポーツ振興計画策定と市民参加

日独の先進事例調査の結果、スポーツ振興

計画作成のプロセスは、大きく1)変革の方向性を探り、行動を始める段階、2)データを収集・分析する段階、3)データの解釈と行動知を導き出す段階、4)スポーツ振興計画を作成する段階、5)スポーツ振興計画を実行に移す段階の5つに分けられる。

1)変革の方向性を探り、行動を始める段階

市民参画・協働型アプローチの主な目的は「対話」により市民の要望を地方自治体のスポーツ振興計画の中に取り入れ、変革が皆の支持で実現するように進めていくことである。なぜなら市民が対話という形で直接関与することは、市民一人ひとりが当事者として自治体の計画について真剣に検討および議論し、計画内容も透明化を促進できると共に、こうしたプロセスを経ることで信頼関係も育まれ、結果として計画が市民に受け入れやすくなるのが期待できるからである。市民の中には様々な意見があることが想定される。初めから変革ありきではなく、まずは変革の方向性を探る議論の場に立ち会い、一緒に考えてほしいことを市民に呼びかけることが手始めとなる。市民が蚊帳の外に置かれ、一部の人だけで進めてしまうことのないよう対話を通して共通理解を図りながら段階を踏んで進めることが基本となる。

2)データを収集・分析する段階

第2局面では、地方自治体のスポーツがどのような状況にあるかについて幅広い情報を収集し、分析する段階となる。自治体に関する基本データ(人口、学校数、社会教育施設数、平均寿命、医療費、労働者数、長期失業者数、歩行・自転車専用レーンの整備状況等)を集め、市民を対象としたスポーツ行動に関するアンケート調査やスポーツ施設の実態調査なども行い、専門家との対話(デルファイ調査)を通して、さまざまな課題や問題点を引き出せるよう努める。市民が自治体のスポーツの現状について、正確な共通理解を得ることができるよう、きめ細かなデータの収集、並びにそれら数値や現象を整理し、傾向を浮かび上がらせ、可視化および具体化を図る。

3)データの解釈と行動知を導き出す段階

第3局面は、獲得されたデータと情報から具体的に行動知を導き出す作業になる。調査で得られたデータは集約し、解釈し、そして何がどう関係しているかを明らかにし、その中から、具体的な行動に関する知識を生み出して行かなければならない。というのも、市民を対象として行われた調査で得られたデータを適切に処理し、整理し、価値評価をすることで、初めてそれらのデータが市民ファーストの変革プロセスでの問題解決に役立つのである。逆にデータの解釈が不十分だと、明確さに欠け、したがって不安感を生んでしまう。この点を考えれば、主役である市民にとって意味のある情報を適切に選択し、情報の受け手の関心に沿うように処理することが重要である。その際、重要度基準を決めて

的を絞ってデータを選択すれば、複雑度が軽減され、自治体のスポーツとその発展にとって最も重要な情報のみを揃えることができる。

4)スポーツ振興計画を作成する段階

次の段階では、これら分析結果から導き出された診断の結果と行動知を基に、スポーツ振興計画を作成する。ここでは市民参画・協働の原則を踏まえ、市民が自由に計画作成や提案を行う場を積極的に設け、偏りなく、多くの市民が関わられるようにする必要がある。例えば、グループヒアリング、フォーラム、円卓会議、未来工房、ワークショップ、オープンハウス、ワールド・カフェといった、対面式のコミュニケーション手法を用いることも有効である。

<市民参画・協働型アプローチの利点>

多様性と複数の視点が持ち込まれることで、一面的な考えが克服される。

共通の問題解決のために、関与者に自らの特殊な見方に距離を置くよう促す。

交流の機会が得られる。これにより合意形成に向けた学習プロセスが可能になる。異なる利害関心の調整。

資源(リソース)と能力を一つにまとめ、相乗効果を生むことができる。

この他、市民参画・協働型アプローチは市全体のスポーツ振興に関わる問題に対する市民の無関心への対抗策となる。

<市民参画・協働型アプローチの落とし穴>

目標設定と課題の与え方が不明瞭

テーマの幅と時間的枠組みに関して参加者に無理な要求

調整が取れず、焦点の定まらない作業プロセス

参加者同士の信頼の欠如

個々人の利害関心が優先される

作業の成果が市民の生活で反映されない

次に、地方自治体におけるスポーツ振興計画策定の手順は以下の通りである。

ミッション

自治体(総合計画)のミッションから出発して、スポーツ分野のミッションを考えていくようにすれば、市全体の発展計画の一環として位置づけることができる。市の全体構想の中に体系的に組み込まれることで、合意形成の可能性が高まり、健康政策、学校政策、青少年政策、健康政策、社会福祉政策など、他の政策分野の中でも、スポーツの振興が欠かせない要素となる。

目標

ミッションを達成させるための行動指針を示したものが目標であり、目標を設定した後、その目標に向かって何をすべきかを検討する。そのとき、将来の目標と現状を比較してそのギャップを導き出すことで、現在抱えている問題点や課題が明らかになってくる。

成功基準

「成功基準」とは、「目標に対する達成の度合いを計るための基準」である。めざす姿の

達成に向け、施策がどの程度進捗しているか、成果は上がったかを観察し、評価するためには、重点目標、下位目標共に具体的な成功の基準を定める必要がある。

協力パートナー

多くの場合、計画された変革は個々人の力では実現できない。そこで、計画された対策をできる限り目標に沿って実施するために、誰と、どのように協力するか、予め検討し、決めておくことが大切である。

責任範囲

誰がどこの範囲を担当するのか、明確に責任者を決めておくことは、計画を予定通り進めていく上でも重要なことである。

財源確保

予算がどれだけあるのか、それによって計画の修正も余儀なくされる場合もある。様々な施策を遂行するために、国や都道府県における補助事業の動向を把握することや、施設整備に当たって民間活力の導入なども検討する必要がある。

優先順位

優先順位には最優先で早く実施するものをA(1年以内)、中期的に実施するものをB(1年から2年)、長期的に実施する優先度の低いものをC(2年以上)と分類する。

5) スポーツ振興計画を実行に移す段階

最終局面では、共同プランの中で考え出されたアイデアや計画された対策の実行並びに実現、そして現在の行動計画をさらに発展させる方策が含まれる。これまでの各段階では集めたデータを分析し、方向性を見だし、計画し、さまざまな選択肢を比較検討することが目的であったのに対し、最終局面では、考え出されたアイデアや計画された対策を実際に具体的な行動に移していく段階である。

(4) まとめ

本研究の成果を簡単にまとめると以下の3点である。

- 1) 特定の人ばかり(例えばスポーツ関係者のみ)が関わっている、計画や提案は偏ったものになる。住民主体で自由に計画作成や提案を行う対話の場(スポーツ・ダイアログ)を積極的に設け、対話を通して持続可能で将来性のある自治体のスポーツ振興計画を仕上げることにある。市民同士でディスカッションを行うことにより合意形成をはかり、行政はその合意形成をもとに民意を施策に反映させる必要がある。
- 2) スポーツ振興計画策定の作業プロセスにおいては常に、個々人や特定のグループの利害関心が強く打ち出されてしまうという危険性も潜んでいる。このような傾向が現れると、お互いの信頼関係に根ざした、開かれた姿勢による協力体制が、瞬く間に台無しになってしまう。したがって、住民同士の相互作用やコミ

ュニケーションがどのように進んで行くかという点においては、社会的地位や権力をいかに調整し得るかが重要な鍵となる。例えば、専門知識が豊富で、説得力のある、いわゆる弁がたつ人物の考えを極端に重視することなく、市民の意見発表にはそれぞれに十分な時間を割くことが、平等な議論および平等な協力関係を保つことにつながる。

- 3) 一方、市民の側の意識も転換が必要である。これまで、市民は、行政サービスの受け手としての意識が強く、市民参加も、行政サービスに対する批判や要望が中心となっていた。しかし、これからは、市民も公共の担い手として、行政との協働により「新しい公共空間」を形成していくことが期待されている。そこにおける市民は、単に行政に対して批判や要望をぶつけるだけではなく、自ら、あるいは行政と協力し合いながら公共の課題を解決していく主体でなければならない。そのためには、これまでのような行政に依存した陳情型の市民から、自立型の市民への転換が求められている。

以上、日独の地域スポーツ政策策定プロセスの比較考察を通して、地方自治体におけるスポーツ振興計画は、市行政やスポーツ関係者や関係団体が一方的に進めていくべきものではなく、「全ての参加者を巻き込んで、共同で進めていくべきものである」ことが明らかになった。

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3件)

- 黒須 充・水上博司「公益財団法人日本体育協会と情報ネットワーク支援NPOの相補的關係性:「動員」と「象徴的運動」の關係から創出される公共圏をめぐって」、体育学研究第62巻第2号、2017年(印刷中)、査読有
- 水上 博司、黒須 充「総合型地域スポーツクラブの中間支援ネットワークNPOが創出した公共圏」、体育学研究第61巻第2号、2016年、555-574頁、査読有
- 水上 博司、黒須 充「スポーツの公共圏を創出するアソシエーション論:スポーツの民意反映のために」、体育の科学第67巻第1号、2016年、22-27頁、査読無し

[学会発表](計2件)

- 前田尚子、黒須 充:移民大国ニュージーランドにおける異なる民族間での青少年スポーツの参加動機と阻害要因の違いについて、International Sociology of Sport Association, 2017 World

Congress of Sociology of Sport、2017年5月、台湾。

大浜あつ子、大浜三平、行實鉄平、黒須充、荒木雅信：総合型地域スポーツクラブの障がい者スポーツ事業に参加するボランティアの特徴考察～継続的・単発的ボランティアの比較を中心に～、日本体育・スポーツ経営学会第40回大会、2017年3月、鹿児島大学。

〔図書〕(計2件)

クリストフ・プロイアー・黒須充編著、『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、2014年、総207頁、担当3-4頁, 11-32頁, 37-54頁, 57-80頁, 83-104頁, 109-120頁, 123-130頁, 133-143頁, 147-154頁, 157-163頁, 167-182頁, 185-199頁, 201-204頁。

黒須充・水上博司編著、『スポーツ・コモンズ～総合型地域スポーツクラブの近未来像』、創文企画、2014年、総200頁、担当9-33頁, 183-196頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

黒須 充 (KUROSU, Mitsuru)
順天堂大学・スポーツ健康科学研究科・教授
研究者番号：50170121