

第1章

都市自治体におけるスポーツ政策の展開

筑波大学体育系 助教 成瀬 和弥

1 都市自治体におけるスポーツの位置

(1) 公共政策とスポーツ

スポーツは、すべての人が楽しむことができる世界共通の文化である。現在、日本では老若男女を問わず、多くの人々が日々、スポーツをし、観戦し、語り、支えている。スポーツは遊びとして我々の生活に深く浸透してきた。しかし、スポーツは単なる娯楽だけではなく、心身の健康を維持増進させるとともに、規律やルールを守る心の醸成など人格の形成にも寄与したり、生きがいとなったりするなど、生きていく上で豊さをもたらす。スポーツは人生をより良く変える力があるともいえよう。スポーツは、教育的、社会的、経済的などの面から様々な価値を有するものとして認識され、中央・地方を問わず、公共政策の対象として扱われてきた。スポーツは生活の質を向上させ、コミュニティや社会全体にポジティブな影響をもたらすものとしてその役割が期待されているのである。

ア スポーツの振興

公共政策の対象としてスポーツが扱われる場合、スポーツそのものを振興することを目的とする政策がある。日本では、国民にスポーツを普及させることを第一の目的として施策が展開されてきた。現在、社会に流布しているスポーツ（サッカーやラグビーなど）の多くは、19世紀末から20世紀にかけて確立したものであるが、当時は、若者や男性といったごく限られた人々の間でしかスポーツは行われてこなかった。そのため、性別、年齢や障害の有無を問わず、すべての人が生涯にわたってスポーツに親しむことができるようにすることは、スポーツの行政課題として取り上げられ、すべての人がスポーツの価値を享受できる社会の実現が目指されたのである。その後、1980年代に入り、中国や韓国等の諸外国が、国策として

アスリートを強化し始めた結果、日本はアジア大会やオリンピック競技大会等の国際競技大会で良い結果を残せなくなった。日本の相対的な国際競技力の低下は、国会でも取り上げられ、国際競技力の向上もアジェンダに設定されるようになった。それ以降、スポーツの普及を目指す「生涯スポーツ」と競技力向上を目指す「競技スポーツ」は、スポーツ振興策の両輪として、推進されてきたのである。

自治体のスポーツ政策では、生涯スポーツ政策を中心に展開されてきた。生涯スポーツとは、1980年代に文部省で使われ始めた行政用語であったが、1990年以降、人口に膾炙した日本独自の言葉である。なお、文部省（当時）は生涯スポーツを「多様な個人的、社会的特性を有するすべての人びと、一人ひとりが、生涯にわたってあらゆる機会とあらゆる場所において自主的にその適正および健康状態に応じてスポーツを享受する文化的な活動の総体」¹と定義づけており、生涯スポーツ政策とは、すべての人が生涯を通じて、スポーツを楽しむことができることを目指した政策であるといえる。

自治体は、地域住民にスポーツを普及するための施策として、スポーツ施設の整備、スポーツ教室や市民運動会などのスポーツイベントの開催、スポーツ情報の提供などの施策を実施してきたが、2000年以降は、国が主導して、地域に根ざしたスポーツクラブの設立が試みられた。しかし、地域スポーツクラブの普及は地域差が大きく、全国的に見て、各中学校区に1クラブを創設するという当初の目標の達成には至っていない。

一方、一部の自治体では、トップアスリートを支援したり、次世代のトップアスリートを育成するためのタレント発掘事業を実施したりするなど、競技スポーツ政策も行なっている。これまで自治体

1 成瀬和弥（2019）「文部省における生涯スポーツ政策の導入と理念」『体育・スポーツ政策研究』28巻1号 日本体育・スポーツ政策学会

のスポーツ政策は、国の指示や誘導に基づいて実施されることが多かったが、地方分権改革が進んだ今、自立的にスポーツ政策を展開する自治体が増えつつある。日本のスポーツを豊かなものにしていくために、自治体が果たすべき役割は非常に大きい。

イ 健康の維持増進と医療費の削減の可能性

運動は、身体的および精神的な健康を向上させる手段として広く認識されている。適度な運動は、虚血性心疾患、糖尿病や肥満などに効果があるといわれており、メンタルヘルスの改善にも効果があるという²。特に、高齢化社会においては、健康寿命の延伸は重要な政策課題であり、運動習慣を確立することは医療費削減にも寄与すると考えられている。

「スポーツ」と「運動」は同義ではないが、スポーツは運動をとまなうものであり、スポーツにより身体活動量を高め、心身の健康を改善しようとする取組みが国や自治体において積極的に展開されている。身体を動かすことによって、筋肉が収縮してエネルギー代謝が増え、心拍数が高まり、そのことが健康につながると考えられているわけだが、ただ単に身体を動かすことは単調でつまらなく、長続きはしない。そこで、スポーツとして取り組むことで、仲間ができ、楽しく運動ができることが期待されるのである。誰もが気軽に利用できるスポーツ施設の整備や市民参加型のスポーツイベントを支援することは、地域住民の健康を守るという意味からも重要な施策であるといえよう。

ウ ソーシャルキャピタルの醸成や地域コミュニティの活性化

人々が集うコミュニティにはいろいろな種類がある。それぞれの

2 厚生労働省（2000）「健康日本 21」

コミュニティは、社会的、文化的、地理的な要因などによって形作られ、個人の趣向や目的に応じて、多様に存在する。近年では、インターネット上で実際には会ったことの無い人々が SNS 等で交流するコミュニティが数多く生まれている。このようなコミュニティは、地理的な制約がなく、世界中の人々と交流することができる。一方で、その場所に住む人々から構成される地域コミュニティは衰退の一途を辿っている³。その代表的な組織である自治会や町内会では、加入する住民の数は減少している。地域コミュニティは治安や防災の観点からも役割が期待されており、住民間の関係性の希薄化は地域の安全を維持する面からも危惧されている。

そのような中で、スポーツに注目が集まっている。スポーツには人々を結びつける力があるからである。地域のスポーツクラブやスポーツイベントは、住民同士の交流を促し、社会的な孤立を防ぐ役割を果たし、地域の愛着を強化することができると考えられる。ロバート・パットナムは、地域のつながりや信頼関係などを意味するソーシャルキャピタル（社会関係資本）の衰退は、社会全体の不利益に繋がることを論じた。日本の地域コミュニティが衰退することによって、ソーシャルキャピタルも減退してしまう。そこで、スポーツを用いて、地域住民の交流を促し、地域コミュニティを活性化させようとする試みが実践されている。

また、プロスポーツクラブも地域コミュニティの形成に寄与すると考えられる。Jリーグの誕生により、日本でもクラブの地域密着が理念として掲げられ、実行に移されてきた。Jリーグの創設から30年の時が経ち、クラブの地域密着化は着実に浸透しつつある。地域密着という理念はJリーグに限らず、バスケットボールのBリーグであるBリーグなどのプロスポーツにも波及している。

3 総務省 地域コミュニティに関する研究会（2022）「地域コミュニティに関する研究会報告書」

プロスポーツクラブはその地域の一員となるために活動を行っている。そのような地道な活動が続き、地域住民の理解が深まれば、地域住民はクラブのファンとなり、クラブへの愛着が深まることが期待される。そのようなクラブと地域住民（ファン）のつながりが深まれば、クラブを介した地域住民（ファン）同志のコミュニティも形成されよう。そして、クラブがその地域の象徴的な存在になれば、クラブへの愛着は、地域に対する愛着にもつながり、シビックプライドの醸成の力にもなると考えられるのである。

エ 経済への効果と雇用の創出

スポーツは、産業としての側面も持っている。例えば、英国政府が公表した資料によると、2019年の英国内でスポーツに関わる雇用者数は56万3000人であり、2011年より14.5%増えたという⁴。このようにスポーツは、その国の産業としても位置づくものであり、今後の成長産業としても期待されている。2016年に第二次安倍政権が公表した「日本再興戦略2016」では、スポーツ産業の成長が盛り込まれ、スタジアム・アリーナ改革などの施策が提示された。

オリンピック競技大会やサッカーのワールドカップなど大規模な国際スポーツイベントがもたらす経済波及効果は大きいとされているとともに⁵、プロスポーツだけではなく、地域のスポーツクラブ経営、スポーツ施設の管理運営、スポーツ用品製造など、スポーツは多様な分野で雇用を生み出すと期待されている。さらに、プロスポーツの試合観戦やマラソン大会などの地域で開催されるスポーツイベントは、観光としても成り立ち、宿泊業や飲食業など観光に関

4 Department for Digital, Culture, Media and Sport, DCMS Sectors Economic Estimates: Employment Quality assurance report, 2024

5 例えば、東京都は2017年の段階で、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の経済波及効果は、東京都で約20兆円であり、全国では約32兆円であると試算した。

連する産業にもその効果は波及すると考えられる。

これにより雇用の創出や交流人口の増大などの地域経済は活性化され、都市と地方の経済格差の是正にもつながる可能性がある。

2 都市自治体におけるスポーツ推進体制

(1) 法的な規定と所管部局

ア スポーツ基本法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律

スポーツに関する法律として、「スポーツ基本法」がある。スポーツ基本法は、1961年に策定されたスポーツ振興法を全部改正するかたちで2011年に制定された。スポーツ基本法には、スポーツに関する基本理念やスポーツを推進するための基本的な施策が規定されている。

スポーツ基本法3条には、「国は、前条の基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、スポーツに関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。」とあり、4条には、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、スポーツに関する施策に関し、国との連携を図りつつ、自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」と規定されている。このようにスポーツ基本法には、スポーツに関わる国と自治体の責任について定められており、自治体がスポーツ政策を展開する根拠のひとつとなっている。

スポーツ基本法では、スポーツの推進に関する計画（地方スポーツ推進計画）の策定を奨励するとともに（10条）、自治体が担当するものと想定される具体的な施策が規定されている。すなわち、「国民の参加の促進（6条）」、「指導者の養成（11条）」、「スポーツ施設の整備（12条）」、「学校施設の利用（13条）」、「スポーツ事故防止（14条）」、「学校における体育の充実（17条）」、「スポーツに係

る国際的な交流及び貢献の推進（19条）、「スポーツの発展に寄与した者の顕彰（20条）」、「地域スポーツクラブへの支援（21条）」、「スポーツ行事の実施及び奨励（22条）」、「スポーツの日の行事の実施（23条）」、「野外活動及びスポーツ・レクリエーション活動の普及奨励（24条）」である。このようにスポーツ基本法では、自治体にスポーツ政策を展開する責任があることを明記し、生涯スポーツを主とした施策を展開することを奨励しているのである。

自治体におけるスポーツ担当部署は、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法とする）」に定められている。21条には、教育委員会の職務権限が列挙されており、その中にスポーツは含まれている。この規定から、自治体では教育委員会がスポーツを所掌することとなっている。しかし、この職務権限には特例が示されている。23条には条例を定めれば、社会教育、スポーツや文化に関する事項を当該自治体の首長が担当することができることと規定されている。なお、学校における体育は教育であることから、首長部局では担当することができない。以上のことから、自治体におけるスポーツ担当部局は、教育委員会もしくは首長部局であるといえる。

文部科学省によると、教育委員会制度の意義は3点あるという⁶。第一に、政治的中立の確保である。人格の完成が目指される教育において、個人的な価値判断や特定の政党の影響を受けない中立公正であることは極めて重要である。第二に、継続性・安定性の確保である。教育は学習期間を通じて、一貫した方針のもと安定的に行わなければならない。首長の選挙ごとに、その地域の教育内容に大きな変更が生じてしまうことは、子どもたちにとってリスクとなる可能性が高い。また、教育の結果は時間がかかるものであり、かつ、

6 文部科学省公式HP「教育委員会制度について」https://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm（最終閲覧日：2025年1月9日）

明確である場合も少ない。このような特徴を有する教育の改革は、漸進的でなければならないのである。第三に、地域住民の意向の反映である。教育は、地域住民の関心の高い分野であり、一部の専門家だけでなく、広く地域住民の意向を反映させたものであるべきであるという。

イ スポーツに関する行政計画、総合計画

スポーツ基本法では国にスポーツの推進に関する基本的な計画（以下、スポーツ基本計画とする。）を策定することを義務付ける（9条）とともに、自治体には、スポーツ基本計画を参酌しながら、その地方の実情に即した計画（地方スポーツ推進計画）の策定を奨励している。

国にスポーツに関する計画の策定を義務付け、自治体に奨励する規定は、スポーツ基本法の前身のスポーツ振興法にも定められていた。スポーツ振興法は1961年に策定されたが、初めて国がスポーツに関する計画を定めたのは、2000年である。同年9月に文部大臣（当時）は、スポーツ振興基本計画を策定した。約50年の歳月を経て、計画が策定されたわけだが、その背景には、スポーツ振興くじ（toto）の導入がある。スポーツ振興くじ（toto）の導入にともない法整備をするうえで、国にスポーツに関する計画を策定すること検討するように附帯決議がつけられたのである。2012年には第1期スポーツ基本計画が策定され、その後、概ね5年程度ごとに改定が重ねられ、2024年12月現在では、第3期スポーツ基本計画が運用されている。

2024年8月に日本都市センターが都市自治体（792市と23特別区）を対象に実施した調査（第6章参考）によると、総合計画内にスポーツを盛り込んでいる都市自治体は96.7%あり、ほとんどの自治体で総合計画内にスポーツを盛り込んでいた。また、単独

計画として地方スポーツ推進計画を策定している自治体は61%あった。

行政計画は、政府が定めた基本理念の具現化を目指すものとして策定される。複雑で合理性が求められる行政活動において、取り組むべき課題を調整し限られた資源を適切に配分するために策定されるのが行政計画である。日本では、行政上の目標を達成するために計画を策定し、それに基づいて行政活動が行われてきた。自治体において扱われるスポーツは、スポーツ振興だけでなく、教育政策、健康福祉政策、産業政策等様々な分野にわたっている。行政計画を策定することで政策体系を整理し、自治体におけるスポーツの位置付けを明確にすることができる。

このように行政計画の策定は、政府の行政活動において欠かすことのできないものであるが、様々な分野で行政計画を策定することは、政府、特に自治体にとって大きな負担となっている現状がある。合理性を高めるために策定される行政計画が、それを策定するために多大な時間と労力をかけざるを得ないことは本末転倒であるともいえる。

そのため、2022年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2022について」⁷で、自治体の計画策定等に関する基本原則が示された。この閣議決定に基づき、2023年2月には、地方分権改革有識者会議が「効率的・効果的な計画行政に向けて」を公表し、今後の自治体の計画行政の効率的なあり方の方針が示された。

7 「国が地方自治体に対し、法令上新たな計画等の策定の義務付け・枠付けを定める場合には、累次の勧告等に基づき、必要最小限のものとするにに加え、努力義務やできる規定、通知等によるものについても、地方の自主性及び自立性を確保する観点から、できる限り新設しないようにするとともに、真に必要な場合でも、計画等の内容や手続は、各団体の判断にできる限り委ねることを原則とする。あわせて、計画等は、特段の支障がない限り、策定済みの計画等との統合や他団体との共同策定を可能とすることを原則とする。」と明記された。

スポーツ基本法には、スポーツ基本計画を参酌しながらも、地方の実情に即した計画を定めるよう努めると明記されている。上述のとおり、計画の策定は多大な労力を伴うものであり、策定に際してコンサルタントなどの外部に委託するケースが多い。外部に委託した場合、見栄えの良い計画はできるかもしれないが、判で押したように似たような計画が量産される恐れもある。地域の問題を一番理解しているのは自治体自身である。計画の策定自体を目的とするのではなく、実効性の高い計画の策定が望まれる。

(2) スポーツ政策に関わる組織とネットワーク

近年、社会的なニーズの多様化やグローバル化などにより、自治体単独で公共問題を対処することは少なくなっている。行政活動のすべてを政府部門のみが担当することは現実的ではなく、公共サービスを国や自治体と民間企業や団体等が協働して取り組む事例が増えている。官民連携ないしは公民連携（public-private partnerships: PPP）といわれるこの手法は、公共施設の建設や管理運営など様々な場面で導入され、民間のノウハウや技術を活用しながら、効率よく公共サービスの充実を図ることを目的としている。

スポーツ政策においても、その担い手は、自治体のみならず、多様な組織が関与している。スポーツ基本法7条には、「国、独立行政法人、地方公共団体、学校、スポーツ団体及び民間事業者その他の関係者は、基本理念の実現を図るため、相互に連携を図りながら協働するよう努めなければならない。」と規定されており、スポーツ政策を実施する際は、国や自治体といった公的機関だけでなく、民間企業やスポーツ団体等の関係する組織が相互に連携して協力することを求めている。日本のスポーツ政策に関わる組織は、国、自治体、スポーツ団体、民間企業、学校などを挙げることができるが、これらの組織は、協働する形で政策課題ごとにネットワークを構築

している。そして、それぞれが有する資源を持ち寄って、日本のスポーツ振興や政策目標の実現を推進しているのである。

自治体のスポーツに関わるネットワークは多様に存在するが、例えば、Jリーグクラブなどのプロスポーツチームと連携をし、政策に取り組む事例がある。このようなネットワークは、自然発生的に生じるものではなく、さらに一度構築されたネットワークがその後も安定的に機能し続ける保証はない(真山 2011)⁸。したがって、ネットワークをどのように構築し、管理していくのが重要となる。公共的な課題を解決するためには、相当な資金が必要であり、様々な利害が複雑に絡み合うことが一般的である。そのような複雑な課題をネットワークで取り組むのであるならば、そのネットワーク管理者の役割は非常に重要である。その管理者によって、ネットワークが機能するかが左右されるからである。このような複雑な利害関係を調整するためには、正統性やある程度の強制力が必要となる。そのような意味から自治体は、ネットワーク管理者としての適性を有していると考えられるのである(真山 2011)⁹。昨今の社会情勢を鑑みても、PPPは推進されることが予想されるが、そのような状況のだからこそ、自治体のリーダーシップは依然として求められよう。

3 都市自治体におけるスポーツ政策の動態

(1) 所管部局の移管と政策の変容

第2節で明らかとしたとおり、自治体におけるスポーツを所管する部署は、原則として教育委員会である。これは地教行法21条の

8 真山達志(2011)「地方分権時代におけるネットワークの設計と管理：現代の自治体行政に求められる能力」『法学新報』118(3)中央大学法学会、pp.603-626

9 前註(8)

規定に基づく。しかし、2007年6月に地教行法が改正され、条例で定めれば、スポーツ（学校体育を除く）は、首長部局でも担当することができるようになった（23条）。

この改正により、自治体ではスポーツを教育委員会から首長部局へ移管する事例が生じた。前述した2024年8月に日本都市センターが実施した調査によると、スポーツの所管部局は、44.8%の市区が首長部局内の部署となっており、55.2%の市区が教育委員会内の部署であった。特に、人口が50万人以上の市区では88.0%が、人口が20～50万人未満の市区では85.9%が、首長部局がスポーツを担当するものとしていた。この結果から、中核市以上の自治体ではスポーツは首長部局で扱われる傾向が高いことが明らかとなった。これは、人口規模が大きい自治体ほど、スポーツがスポーツ振興だけでなく、地域振興など様々な分野に横断的に活用されている可能性があることを示唆するものである。首長部局でスポーツを担当する方が、首長の意向を反映しやすく、多様な施策に援用しやすいと考えられるからである。

では、教育委員会がスポーツを所管することでどのような長所が想定されるのであろうか。第一に、施設に関することが挙げられる。2023年3月に、スポーツ庁が公表した「我が国の体育・スポーツ施設」によると¹⁰、日本の体育・スポーツ施設の中で最も数が多いのは学校体育・スポーツ施設であり、その割合は57.7%にのぼる。次に多いのは、公共スポーツ施設であるが、その割合は24.5%で、学校体育・スポーツ施設の半分にも満たない。つまり、日本の体育・スポーツ施設の約6割近い施設が学校のものであるということが出来る。また、施設の種類から見ても水泳プールや体育館などは、学校に設置されているものが4分の3を占めている。学校施設や設

10 スポーツ庁（2023）「我が国の体育・スポーツ施設 ―体育・スポーツ施設現況調査報告―」

備の整備は教育委員会が行うと規定されているため、スポーツ政策を教育委員会が担当することで、学校体育・スポーツ施設と関連づけて一体的に運営しやすくなると考えられるのである。第二に、専門的な職員の存在である。教育委員会には、指導主事等として学校の教員も職員として在籍している。したがって、体育・スポーツに関する専門知識を有した保健体育の教員等がスポーツ政策の立案や実施に携わることができるのである。また日本では、体育とスポーツは密接に関わってきたため、学校の教員がスポーツ協会や競技団体の主要なメンバーになっていることが多い。そのため、スポーツに関係する諸団体との連携も円滑に進む可能性が高いと考えられるのである。

一方で、首長部局でスポーツを担当することはどのような長所があると考えられるのであろうか。第一に、首長部局は独任制のため、合議制の教育委員会と比べ、首長のリーダーシップを強く打ち出すことができる。したがって、議会との関係もあるが、首長の判断で、スポーツに集中的に資源を集めることが可能となる。スポーツへの理解が深い首長であれば、スポーツを活用した施策に重点的に取り組むことができるのである。第二に、組織を柔軟に編成することができる点である。スポーツの価値を多角的にとらえて、観光や地域振興などの分野にスポーツを関連させて、組織横断的にスポーツを扱うこともやりやすくなる。例えば、「スポーツを用いたまちづくり」などは、まちのランドデザインにも関わるものであり、多様な組織が関与する。そこで、首長のトップダウンのもと、組織を再編し政策を展開することができるのである。

これまで自治体では、教育委員会がスポーツ政策を担ってきた。教育委員会が扱う事務は、教育、学術、文化、スポーツなど多岐にわたる。そのような広範な教育委員会の事務内容の中でも、特に、学校教育に事務の比重が偏ってしまうのは致し方ないだろう。公教

育においては、政治的な中立性や安定性は非常に重要であり、ここに教育委員会が担当する意義があるからである。一方で、スポーツに関して見てみると、スポーツの性格上、政治的な思想によりそのあり方が大きく変わることは考えられにくい。そのため、首長の意向を反映しやすい、首長部局への移管が進められたとも考えられるのである。