

第7章

都市自治体がスポーツ政策に 取り組む上での諸課題

1 スポーツによって何を実現するか

中央大学文学部 准教授

向山 昌利

スポーツは、単なる競技や娯楽を超え、現代社会において多面的な価値を提供する身体文化として位置づけられている。その価値は、健康の増進、教育の充実、地域経済の活性化、ソーシャルキャピタルの醸成といった幅広い分野に及び、地域社会が抱える様々な課題を解決するための重要な手段となり得る。このようなスポーツの多面的な価値を活用することで、地域社会は持続可能で幸福な未来に向けた新たな可能性を切り開くことができる。

一方で、スポーツを活用して地域課題を解決し、「より良い地域社会」を実現するためには、解決すべき課題の優先順位を明確にし、その課題に即した具体的な計画を策定することが不可欠である。その際、目指すべき未来像を描くことが重要となるが、それは未来像の明確化がスポーツの果たすべき役割や具体的な活用方法を整理し、取組みをより効果的かつ持続可能なものにするための指針となるからである。しかし、「より良い地域社会」の未来像を具体的に描き出すことは容易ではない。そこで本節では、「SDGs に対するスポーツの貢献」をフレームワークとして活用することで、スポーツを活用してどのような地域社会を構築できるのかについて検討する（図表 7-1）。SDGs は、持続可能で包摂的な社会の実現を目指す国際目標であり、この目標を通じてスポーツが果たす役割を捉えることで、地域振興の先にある「より良い地域社会」を描き出すことが可能となる。

図表 7-1 SDGs に対するスポーツ貢献

SDGs の目標	スポーツの貢献
目標 1：貧困をなくそう	スポーツは、社会的・職業的スキルを提供し、幸せ、経済参加、生産性、レジリエンスを促進する手段
目標 2：飢餓をゼロに	スポーツ・プログラムは、飢餓対策の食料プログラムや教育を補完し、持続可能な食料生産やバランスの取れた食生活を促進
目標 3：すべての人に健康と福祉を	運動とスポーツは、健康維持や精神的安定を支えるとともに、疾病予防や健康教育の手段としても貢献
目標 4：質の高い教育をみんなに	体育やスポーツ活動は、児童の就学率や成績向上に寄与し、学習機会や実社会で役立つスキル習得の基盤を提供
目標 5：ジェンダー平等を実現しよう	スポーツは、女性と女兒の社会進出を支援するスキルや知識を提供し、ジェンダー平等や意識改革の促進に寄与
目標 6：安全な水とトイレを世界中に	スポーツは、水衛生に関する教育基盤として機能し、プログラムを通じて水資源の利用改善に貢献
目標 7：エネルギーをみんなにそしてクリーンに	スポーツプログラムは、省エネの推進やエネルギー供給改善の取り組みを支援する場として活用可能
目標 8：働きがいも経済成長も	スポーツ産業は、女性や障害者を含む雇用機会を創出し、コミュニティを動員して経済活動の成長を促進
目標 9：産業と技術革新の基盤をつくろう	スポーツは、災害後の施設再建や開発目標の達成に貢献し、開発や平和推進の革新的な手段として活用可能
目標 10：人や国の不平等をなくそう	スポーツの振興は、開発途上国間や先進国との格差縮小に貢献し、不平等解消の効果的な手段
目標 11：住み続けられるまちづくりを	スポーツを通じた包摂は「開発と平和のためのスポーツ」の重要な目標であり、気軽に利用できるスポーツ施設やサービスは包摂的かつレジリエントな取り組みの模範
目標 12：つくる責任つかう責任	スポーツ用品の持続可能な生産は、他産業での持続可能な生産と消費の推進に寄与し、関連メッセージをスポーツ用品やイベントを通じて広く発信可能
目標 13：気候変動に具体的な対策を	大型スポーツイベントは、環境持続可能性や気候課題への意識を高めるとともに、災害後の復興において絆と一体感を醸成
目標 14：海の豊かさを守ろう	水上競技を通じて、海洋資源の保全と持続可能な利用を促進する取り組みを他分野にも展開可能
目標 15：陸の豊かさも守ろう	スポーツは、陸上生態系の保全に関する教育と意識啓発の基盤となり、持続可能で環境に優しい利用を推進
目標 16：平和と公正をすべての人に	スポーツは、交流の場を提供することで相互理解や平和の文化を促進し、復興後の社会再建やコミュニティ統合を支援
目標 17：パートナーシップで目標を達成しよう	スポーツは草の根からプロレベルまで、幅広いパートナーシップを通じて持続可能な開発を推進

出典：国際連合広報センター スポーツと持続可能な開発目標をもとに筆者作成
 < https://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/18389/ >
 (最終閲覧日：2025年1月21日)

(1) スポーツを活用した地域振興の先にある「より良い地域社会」

スポーツは、SDGsの達成に対して効果的なツールとみなされており、SDGsが掲げる17の目標すべてに対して貢献できる可能性がある。本節では、スポーツを活用した地域振興に関連の深い5つの目標に焦点を当て、それらを通じて描かれる「より良い地域社会」を明らかにする。以下、目標とテーマ、スポーツを活用して目指される社会像、本研究との関連を記す。

【目標1：貧困をなくそう】

貧困のない社会。SDGsにおいて、貧困の撲滅は最優先課題である。すべての地域で、あらゆる形態の貧困を解消するため、例えばスポーツを通じて職業スキルを学ぶ機会を提供し、経済的自立を促進することが期待されている。本研究会との関連でいえば、産業、教育、こども・若者、生涯学習など幅広い分野とつながる。

【目標3：すべての人が健康と福祉を】

すべての人が健康と福祉を享受できる社会。スポーツは、特に身体的、精神的、社会的な健康を維持・向上させる手段として広く認識されている。健康の増進は地域全体の活力を高めるだけでなく、医療費の削減や労働力の維持にも寄与する。本研究会が実施したアンケート調査でも、スポーツが健康分野で活用されていた。

【目標5：ジェンダー平等を実現しよう】

ジェンダー平等が実現した社会。スポーツは、女性の社会進出を促進するスキルや知識を提供して、意識改革や行動変容をもたらし、ジェンダー平等を実現する可能性を秘めている。ただし、スポーツ自体がジェンダー不平等を維持し再生産する構造を内包している場合もある点には留意が必要である。本研究会の分野では、主に共生社会に関連するものとして位置づけられる。

【目標 8：働きがいも経済成長も】

適切な労働と公正な賃金が保障された社会。スポーツイベントやプロスポーツ、スキー場運営といったスポーツ産業の発展を通じて、多くの人に雇用を提供し、働きがいと経済成長を両立できる社会を提供できる。この産業の発展を通じて、社会的に脆弱な人々に雇用機会を提供することも可能である。本研究会において、産業や社会的包摂に関連するものといえる。

【目標 9：産業と技術革新の基盤をつくろう】

持続可能で包括的な産業社会。スポーツは、災害後の復興や地域振興において重要な役割を果たし、教育やインフラ整備といった従来の手法を補完する手段として活用された。2019年のラグビーワールドカップ岩手釜石大会や2021年の東京オリンピックは、東日本大震災復興の象徴的な事例である。本研究会の分野では、産業や観光に関連するテーマといえる。

以上のように、SDGsをフレームワークとして活用することで、スポーツがもたらす具体的な価値や成果を体系的に把握することが可能となる。しかし、本節において何よりも重要な点は、「貧困のない社会」「すべての人が健康と福祉を享受できる社会」「ジェンダー平等が実現した社会」「適切な労働と公正な賃金が保障された社会」「持続可能で包括的な産業社会」など、スポーツを通じて実現できる「より良い地域社会」の未来像を浮き彫りにできる点にある。こうした未来像は政策策定の基盤となるだけでなく、政策実施の過程で生じる新たな課題に対応できる柔軟性をもたらし、その実効性を高める。したがって、SDGsを参考にしながら、スポーツによって何を実現するかを考えることは、非常に重要である。

(2) まとめ

本節では、「SDGs に対するスポーツの貢献」をフレームワーク

として活用することで地域課題を改善した先にある、「より良い地域社会」の具体像の一端を描出した。SDGsにおけるスポーツは、貧困撲滅、健康増進、ジェンダー平等の促進など、多面的な価値を提供する手段として位置づけられており、その可能性を最大限に活かすことで、地域社会に変化をもたらしている。今後は、ここで示された地域像を踏まえ、各地域の課題や独自性と関連付けながら、「より良い地域社会」を具体的に描出していくことが重要である。その際、描かれた未来像を計画に落とし込むだけでなく、自治体、地域住民、企業、民間組織など多様な主体が連携し、その実現に向けて取り組む必要がある。この連携は、単なる協力にとどまらず、それぞれの主体が役割を明確にし、互いの強みを補完する形で進められるべきであろう。次節以降、このような実施体制や連携について論じられる。

2 スポーツを活用した地域振興の推進体制

宇都宮市 魅力創造部 スポーツ都市推進課 課長
黒崎 泰広

(1) 変革期を迎えた地方のスポーツの推進体制

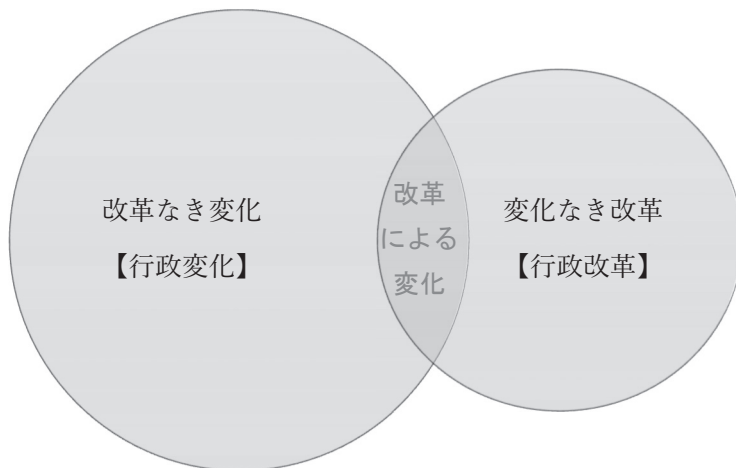
自治体が「最小の経費で最大の効果を挙げる」事については、地方自治法の規定によらずとも、各々の自治体が志向するところであり、組織・体制の効率的かつ効果的な整備については、各地域が対応すべき課題が複雑・高度化する中で、組織運営上の大きな課題となっている。こうした中、総務省出身であり、主著に「地方都市の持続可能性」や「自治体崩壊」のある田村¹は、「長年続けられた人員削減など行政改革に対し、現場の悲痛な声もある。改革も本来は手段であるはずが、改革自体が目的となっていた面はなかったか。仕事量は増える一方だが、職員数の減少は続く。自治体にとって地方創生というアクセルと、行政改革というブレーキを同時に踏み続けることを課された10年。この状況下で十分な成果を上げるのは難しい。」と大方の地方の声を代弁している。とりわけ、地方における「スポーツ政策の担い方」の改革については、ここ数年で大きく進展した。2005年の「中央教育審議会」において、スポーツ行政は首長のもとで一元的に所管し、総合性を担保する必要性について指摘があり、検討が重ねられた結果、2007年度に「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」という。）の一部が改正され、従来、教育委員会において所管・担当してきたスポーツ行政に関する事務が各地方自治体の裁量により、首長部局へ移管することが可能となり、多分野におけるまちづくりと連動した

1 下野新聞 現論「過度な行政改革は問題 田村秀」2024年12月11日朝刊

取組みが行われる契機となった。

こうした改革の過渡期にあつて、機構改革の意図と成果の全体像を捉えるための視座として「行政改革と変化」についての言説を踏まえておきたい。

図表 7-2 行政改革と行政変化



出典：真淵勝（2020）『行政学〔新版〕』有斐閣 p400

真淵は行政の機構改革について、図表 7-2 を用いて、行政改革の多くが失敗してきた事と、現実起こった変化の大部分が「改革なき変化」であったとし、外部から改革を求められた際は形式的に切り抜ける事にエネルギーが割かれ、結論が出るまで何もせずに待っている可能性を指摘した上で、改革の提言とは無関係に多くの変化が起こっている事を明らかにしようとした。法改正を端緒に、地方においてスポーツ政策を担う体制が、ここ数年で大きく変化する中で目指すべきは、各地方の「改革による変化」、更に加えるならば「改革による有意な変化」をスポーツ立国の礎として積み重ねて行くことである。

独立行政法人日本スポーツ振興センターでは、地域におけるスポーツ政策の推進状況や課題等を把握し、地域スポーツの更なる推進に資する情報提供等の参考とする事を目的に「地域スポーツ政策に関する調査²⁾」を実施しており、2023年の同組織の調査においては我が国の地方におけるスポーツ行政担当部署の体制についても調査している。調査結果によればスポーツ行政担当部署の位置づけについて、教育委員会が388団体(67.8%)、首長部局が184団体(32.2%)であった。自治体規模別では、指定都市及び特別区は全て首長部局、大町村・小町村では教育委員会の割合が非常に高かった。都道府県及び大都市は、高率で首長部局に位置づけられているが、逆に小都市では高率で教育委員会であった。

また、中都市では、教育委員会と首長部局の割合は、ほぼ半々であった。自治体規模別のスポーツ行政担当部署の職員数は、自治体規模が大きくなるとともに多い傾向がみられるが、町村の回答では、スポーツ担当者の設置は無い(0人)との報告もあった。

本研究会にて実施したアンケート調査においても、人口の規模別にスポーツ政策主管部局に係る調査を実施した(第6章参考)。人口20万人～50万人の都市においては、首長部局でスポーツ政策を所管する団体は2012年が37.5%であったのに対し、2024年には85.9%となっており、中教審での議論から20年超の期間を経て、この10年間で大きくスポーツ政策を担う執行体制が変遷している事がわかる。こうした地方におけるスポーツを活用した地域振興の

2 独立行政法人日本スポーツ振興センター「2023年度地域スポーツ政策に関する調査 報告レポート」[https://www.jpnsport.go.jp/jsn/network/pdf/report2023_%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E3%82%B9%E3%83%9D%E3%83%BC%E3%83%84%E6%94%BF%E7%AD%96%E3%81%AB%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E8%AA%BF%E6%9F%BB_%E5%A0%B1%E5%91%8A%E3%83%AC%E3%83%9D%E3%83%BC%E3%83%88\(%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E7%89%88\).pdf](https://www.jpnsport.go.jp/jsn/network/pdf/report2023_%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E3%82%B9%E3%83%9D%E3%83%BC%E3%83%84%E6%94%BF%E7%AD%96%E3%81%AB%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E8%AA%BF%E6%9F%BB_%E5%A0%B1%E5%91%8A%E3%83%AC%E3%83%9D%E3%83%BC%E3%83%88(%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E7%89%88).pdf)

推進体制に係る改革は既述のとおりであり、その著しい進展は明確であるが、問題は一連の改革が「変化」を伴った改革であったのか、更にはその変化の「質及び量の程度はいかほどか」という事にあり、これらの評価が「有意な改革」であるか否かを計る指標となると思われる。

(2) 有意な変化に向けた組織デューデリジェンス

こうした中、検証に向けて、着目すべき点はスポーツ政策の推進体制の変遷時期が、日本における NPM (New Public Management) が議論され、導入が進んだ時期と軌を一にしている事である。今後の行政組織のあり方について NPM の振返りを通じて言及した佐藤³は、新たな行政組織のあり方について、事務所掌の調査と本来どういった業務を実施するべきかを考察し、理想と現実のギャップの把握が必要であると指摘した。職員が行う現状業務の調査を通し、職員が「不要」と口をそろえる業務に多大な時間が割かれており、本当はやるべきと認識されているものの全くできていない業務が存在するなど、慣例に流される形で、今までやってきたことを今までどおりにやる組織設計となっていることがほとんどで、組織として重要性の高いタスクが識別されておらず、結果そのようなタスクに必要な人員を必要十分に充当できていないケースの多さも指摘した上で、現状調査と本来業務の考察を踏まえ、理想と現実のギャップを把握し、行政組織が担うべき役割や機能を整理することで、担うべきではない役割・機能の整理を可能とするため、組織デューデリジェンスの実施を通し組織力向上、組織変革の第一歩とすることを推奨している。デューデリジェンス (Due Diligence) は、企業活動に伴う M&A 等の機会に、対象企業の詳細な調査・分析を行うプ

3 日本総研 オピニオン「今後の行政組織のあり方を考える 佐藤悠太」
<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=107442>

ロセスを指し、「Due = 当然行われるべき」「Diligence = 義務・努力」を意味する。

前述の調査によれば、2024年現在、地方においてスポーツ行政を担う体制は、中規模都市では過半以上、小規模都市では7割以上が教育委員会でスポーツ行政を担当している結果となっており、今後も暫くの間は、全国の幾多の都市で「スポーツ行政の推進体制のあり方」が議論されて行くことが見込まれる中で、改革により変化を創出し、スポーツまちづくりを一層推進するためには、丁寧な調査分析を行いながら推進体制の整備を進める事が肝要であると思われる。また、既に体制を見直した自治体においては、改革の効果を評価、測定し、それらを広く共有する事が今後の多くの自治体での検討の際の道標となるのではなかろうか。

本節の結びに変えて、今後の地方におけるスポーツ推進体制を考察するうえでの視点を共有したい。

実践型のスポーツシンクタンクとして、幅広くスポーツ政策について評価・検証する笹川スポーツ財団は、分散したスポーツ資源や組織の統合を主旨に、地域スポーツの推進体制の見直しの必要性を2017年に提言した⁴。「少子高齢化や人口減少の課題を抱える地方公共団体においては、個人で楽しめる運動・スポーツ種目の愛好者の増加や、公益的なスポーツ事業を担う人材の不足にも関わらず、市区町村体育協会、スポーツ少年団、総合型地域スポーツクラブ、地域スポーツコミッション、学校運動部活動など複数のスポーツ団体が存在する状況にあり、限られた場所や時間を取り合いながら重複した事業を実施しており、団体間あるいは事業間の連携も十分にはかられていないケースが多い。これらの団体の多くは経済的な自

4 笹川スポーツ財団（2017）政策提言2017「①地域スポーツ」https://www.ssf.or.jp/Portals/0/resources/research/proposal/pdf/SSF_proposal2017_01n.pdf（最終閲覧日 2025年1月22日）

立が困難な状況にある。」として、多くの団体が人材と財源の確保に苦しんでいる現状に鑑みると、既存団体の連携強化、あるいは合併などによる経営資源の一元化を見据え、スポーツを核とした地域活性化に持続的・発展的に取り組むために、これまでのスポーツ推進団体の役割を整理し、地域全体のスポーツビジョンを共有した上で、主要な既存団体を母体とする新たな地域スポーツプラットフォームを形成する必要性を説いた。詳細は提言を参照願うが、スポーツの推進体制を単純な執行体制の事務移管に留める事なく、「改革による有意な変化」を創出するためには、組織のデューデリジェンスを伴う、推進体制の見直し、統合等は不可避であることから、既に執行体制を見直した地域においても、また、これから見直しに着手する地域においても地域の実情に応じた検討が進む事を期待したい。

3 キーパーソン、人材の確保

筑波大学体育系 助教

成瀬 和弥

(1) スポーツ政策を牽引するキーパーソンの必要性

現代の行政活動は質・量ともに増大しており、これまでの政策をただ継続して実施するのではなく、新たな視点からの革新的なアプローチで政策を展開することが求められている。しかし、少子高齢化や産業構造の変化により地方の人口減少は加速度的に進んでおり、それに対応する職員の数も減っている。したがって、様々な公共問題に対して効果的な政策を策定し実施していくには、自治体だけで対応するのではなく、民間を含めた多様なアクターが参画することが望まれる。従来の慣習にとらわれない新しい発想が不可欠である。

そのような革新的な取組みを進める上で、既存の枠組みにとらわれないキーパーソンの存在が極めて重要である。日本都市センターが実施した現地ヒアリング調査においても、スポーツを用いた革新的な政策を立案し実施している自治体には、その政策をリードするキーパーソンの存在が確認された。このようなキーパーソンとして、首長や自治体職員といった公共セクターだけでなく、民間セクターからの人材も期待される。

このキーパーソンは、政策学でいう政策起業家として位置付けることができる。政策起業家とは、「時間、エネルギー、専門知識、資金などの資源を投入して、大きな政策変更を提唱したり、政策変更に反対したりする、民間、公共、第三セクターの革新的な個人またはグループ」のことである⁵。政策起業家は、政策過程の様々な場面に登場する。アジェンダ設定に寄与するとともに、政策形成や

政策実施、評価においても精力的に活動するのである。政策起業家とは他者と協力しながら多様な資源を活用して、政策を新たに立案したり変更したりすることを推し進めるアクターである。

ア キーパーソンの役割

キーパーソンに求められる役割のひとつに、アイデアやビジョンの提示がある。日本の行政ではその部署の任務や所掌事務の範囲は法令で詳細に定められており、このために各部署が取り組む業務は明確となり、二重行政の防止等に役立っている。しかしその一方で、自治体の組織構造の弊害として、担当事務ごとに組織が硬直化し融通が効かず、行政サービスが停滞する問題が指摘されている。現代の行政活動では、単独の部署だけでは対応できない問題が多くあり、担当部署の壁を超えて同じ目標に向かって協働することで政策がより円滑に展開できる可能性がある。特に、スポーツは様々な政策分野に応用されており、組織横断的な対応が求められる。キーパーソンがアイデアやビジョンを示すことで、異なるアクター間においても目標が共有され、協働する機運が高められる。

そしてキーパーソンには、アクター間の橋渡し役も求められる。それは、自治体内の部署間の連携もあるし、自治体と民間セクターとの連携も想定される。政策目標を実現させるためには多くの場合、民間企業や市民団体などとの協働が不可欠であり、公民連携事業に代表されるような多様な利害関係者を巻き込み、円滑なパートナーシップを結べるように多方面にわたってコミュニケーションを深めていく必要がある。

5 Neomi Frisch Aviram, Nissim Cohen and Itai Beeri, Wind (ow) of Change: A Systematic Review of Policy Entrepreneurship Characteristics and Strategies, Policy Studies Journal, Vol. 48, No. 3, 2020, p614

イ キーパーソンの専門性

スポーツは、我々の社会に深く浸透し誰もが楽しめるものであるが、そうであるからといって、平明であるというわけではない。スポーツは身近であるがゆえに、社会にはたくさんのスポーツの情報が溢れているが、その一部には科学的な根拠に欠けるものも散見される。スポーツには専門的な知見が必要であり、具体的には、科学的に裏付けされた知識やスポーツという文化を多角的にとらえることのできる視点などを修得する必要がある。

また自治体は、「階統制型組織の典型であり、極めて強固に構造化」されている⁶。専門性を有した人材は、高度な知識を有していても、それが実際の現場に生かせるようにしていかなければならない。このような組織的な特徴を有する自治体において、革新的な理念をどのようにして実施に移すことができるか。キーパーソンは、法令や規則等の基本原則を踏まえながら行政組織の特徴を理解した上で、政策の実効性を高めることができる行政のエキスパートとしての専門性も必要である。

(2) 求められる資質や能力

Frisch Aviram らは、政策起業家の特徴を3点挙げている⁷が、この指摘は、キーパーソンに求められる資質や能力を考える上で、示唆に富む。Frisch Aviram らが指摘する政策起業家の特徴は、第1に他者との信頼関係やサポートネットワークの構築である。いかに優秀な人物であっても、周りの協力なしでは政策は実現できない。政策目標を実現するために、他者との信頼関係を深め、協力する体制を構築する力が求められる。スポーツには、企業や競技団体、ス

6 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、p604

7 前註 (5) p626

スポーツクラブ、アスリートなど多様なアクターが存在している。つまり、スポーツ政策を牽引するキーパーソンには、このような組織や個人とうまくコミュニケーションをとり、協力関係を構築する能力が必要となる。第2に説得である。公共問題を解決するためには立場や利害が異なるアクターが多く参画することは一般的である。そのような場面で、対立や競合するアクターを説得することは政策実現のために必要である。第3に公共問題を鋭敏に感知する力である。公共問題は、表層的で明確なものばかりではない。本当に解決しなければならない問題に目を向け、他者の声を傾聴する力が求められる。また、スポーツ政策に特化してみるならば、スポーツへの熱意や情熱は欠かせない。スポーツ政策を牽引するキーパーソンは、スポーツの可能性を信じる信念とスポーツの価値を深く理解している必要がある。

以上のように、政策を牽引するキーパーソンは重要である。だが、このような資質や能力を有する人材は簡単に見つかるのであろうか。多くの課題を抱える自治体にとって、キーパーソンは「白馬の騎士」のような救世主的な存在ともいえるが、確かに、そのような人材を確保することはたやすいことではないことは容易に想像がつく。しかし、東日本大震災以降、社会課題に目をむける個人や組織は増えている。例えば、Jリーグは社会連携事業「シャレン」を展開し、各クラブはホームタウンにおいて社会課題を解決しようと活動している。キーパーソンとなり得る人材は、自治体内外にいるはずである。スポーツ離れが危惧されてはいるが、今のところスポーツは社会的な関心が高い分野の1つである。一方で、スポーツは単なる趣味や遊びの範疇に留まっている場合も多い。スポーツの可能性に気づき、その力を存分に発揮できるような視点を持つことが大切である。そのような意志をもった人材を見つけ、うまく活躍できる環境を整備することも革新的なスポーツ政策を生み出す鍵の1

つとなろう。

自治体職員が最初からスポーツの専門家である可能性は稀である。また自治体という性格上、異動は頻繁に行われるため、職員が特定の分野の専門性を磨いてスペシャリストになることは難しい現状がある。一方で、その地域の問題は、自治体職員が最も理解している。スポーツは、地域のために少なからず役に立つはずである。特色ある地域づくりのために、スポーツがその地域の課題解決につながるような政策を生み出すことができる職員の育成を志す自治体があっても良いのではないだろうか。

4 民間活力の活用、広域連携のあり方

浜松市 市民部 スポーツ振興課 課長
松野 英男

(1) 公共施設を取り巻く環境

人口減少や少子高齢化の進行とともに公共施設の需要やニーズも大きく変化する中、特に、高度成長期により人口や都市が拡大した時代に建設された公共施設の老朽化対策が全国的に大きな課題となっている。こうした状況を背景として総務省は、2014年（平成26年）に「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」（総財務第74号総務大臣通知）により、各自治体に対し、所有する公共施設等の全体状況の把握と、長期的な視点をもった更新・統廃合・長寿命化などに関する「公共施設等総合管理計画」の策定を要請した。これにより各地自治体において計画策定を進め、実行フェーズに移行されているところであるが、多くの自治体では、厳しい財政状況をふまえ、改修に充当するための十分な財源を確保することは困難な状況であると想定される。更には、ユニバーサルデザインの導入や脱炭素への対応、近年の気温上昇に伴う屋内施設への空調整備、耐震化など、新たなニーズへの対応にも苦慮している実態がある。

こうした状況は、スポーツ施設も同様である。2023年（令和5年）にスポーツ庁が公表した「体育・スポーツ施設現況調査」によると、日本におけるスポーツ施設数は、民間施設・公共施設あわせて、全国で約21万か所（2021年10月1日現在）あるとされている。自治体が所有する公共スポーツ施設は、低コストで利用できることから身近な健康維持やスポーツ活動の場として幅広く利用されている一方で、老朽化対策とともに地域によっては施設の低利用化や大規

模施設についてはコストセンター化などが課題となっている。

いずれにせよ、何も手を打たず、対応を放置しておけば、老朽化は更に進行し改修にかかる経費も更に増大化していく。今後の施設改修に係る経費は見えない借金とも言える。今後も厳しい財政状況が続くことは想定され、公共施設の老朽化への対応も時間を要する、もしくは状況によっては、すべてを改修することは事実上、困難であるとも言えざるを得ない状況も想定され、統廃合等をふまえ何かしらの対応が急務であることは間違いない。

(2) 民間活力の活用

こうした公共施設が抱える課題の解決につながる有効方法の1つとして、公共サービスの提供を民間との協力やノウハウを通じて効率化し、質の向上を目的とした民間活力の活用がある。内閣府では推進する公共事業のあり方として「PPP (Public-Private Partnership)」や「PFI (Private Finance Initiative)」を推進しており、指定管理者制度による運営や、民間資金を活用した施設整備や改修・運営など民間企業のノウハウを活かしたより質の高い施設やサービスが提供されている事例が全国に拡大している。スポーツ分野における公民連携・民間活力の活用は、これまでも様々な角度からのアプローチがあり、例えば、地域振興のために開催するマラソン大会などのスポーツイベントは代表的な事例である。企業との共同開催や企業がスポンサーとなり大会の運営資金やノウハウ、人材を提供することで開催規模や質が向上した結果、多くの参加者や観客を呼び込み、経済効果を生み出し、スポーツを「する」「みる」きっかけを創出するだけでなく、地域経済の活性化にも貢献してきた。近年、スポーツは世界屈指の巨大成長産業とされ、今後も成長が見込まれている。日本においても成長産業の1つとして注目されており、これまでプロ野球やサッカーをはじめ、バスケットボールやバレーな

ど様々な競技でプロ化の動きが加速したことにより、競技力の向上と、経営意識を持った「稼ぐ力」を意識した地域密着型のプロスポーツチームの設立が拡大している。あわせて、プロスポーツチームと企業、行政との連携により、地域のスポーツ振興の発展とともに、地域経済の牽引や活性化にも大きく貢献している事例も増えている。こうしたチームの活動の場であり、身近にエンターテインメント性の高いプロスポーツを観戦できる場としてのスポーツ施設の重要性は年々高まっている。

スポーツ庁では、2016年（平成28年）に「スタジアム・アリーナ改革指針」を打ち出し、スポーツの成長産業化及び地域活性化を実現する基盤としてのスタジアム・アリーナ整備を積極的に推進しており、2025年までに20か所のスタジアム・アリーナの実現を目標として掲げ、全国96か所（2024年1月時点スポーツ庁調べ）で、スタジアム・アリーナの計画や建設の動きが活発化している。

この指針では、スポーツ施設をこれまでの「する」ための施設から集客力を意識した「みる」スポーツ施設へ転換させることにより、事業持続性と地域への経済効果などによる将来世代に負担を残さない施設、まちづくりや地域活性化の核となるスタジアム・アリーナの実現を目指すべきすがたとしている。具体的には、単機能型から多機能型、行政主導から民間活力導入、郊外立地から街なか立地、低収益性から収益性改善への転換である。スタジアム・アリーナを整備することを目的化するのではなく、運営・管理・効果を想定した構想・計画・整備を行うことの必要性も記述されている。自治体が施設を造り所有することは長期にわたり責任を負うことでもある。こうした考え方は公共施設全般にも言えることであり、今後の公共施設のあり方に精通する重要な要素であると認識する必要がある。

また、有力な手段としての民間活力の活用であるが、民間活力の

活用＝課題解決にすべてがつながるとは言い切れない現実がある。近年の建設資材や人件費の高騰、金利の上昇や人材不足などの要因、地域を取り巻く環境などにより、民間活力を活用した事業化に向けては、これまでよりも厳しい状況にあり、その効果を十分見極める必要がある。特に、大規模なスタジアムやアリーナの建設にあたっては、数百億円にのぼる事業規模になり、全国的に見ても大半は公設による財政負担が一定的に伴うことで成り立っているのが現状である。民設民営による事例はわずかしかない。民設の施設であっても、スタジアムやアリーナ単体で採算を取ることは厳しい状況であり、運営手法や単機能型から多機能型、まちづくりの視点での開発など工夫がされている。一度建設し保有し続ける以上、維持管理費や修繕費などのライフサイクルコストは発生する。長期的な財源の確保とそれに見合った収支バランスも十分考慮し検討していく必要がある。あわせて、行政もこれまでの行政主導による公共施設の概念を払拭し、計画段階から経営感覚の視点を持つ必要がある。現状を「知る」、認識を「変える」、造ったものを「活かす」の意識転換が重要であり、そのうえで、官民連携には、行政と民間の相互が「WIN - WIN」になる環境づくりも重要である。いずれにしても将来につながる投資になるべきものであり将来への負の財産となつてはならない。加えて、PPPやPFIを手法として取り入れることが目的となつてはならない。今まで行政がやってきたことを思い切って全部民間に開放するくらいの覚悟を持つことが必要である。行政が思い切ったことをやろうとすると反論がでる。だからこそ官民が連携して知恵を出し合える環境づくりが重要である。公共が事業者になる場合もあるが、規制緩和や行政指導、政策誘導などの環境整備こそが自治体の本来の仕事である。民間事業者がビジネスしやすい環境づくりも重要である。日本は成熟している社会であり、曖昧な事業はいくら仕掛けてもビジネスは動かないのが現実である。行

政課題に対するソリューションを自治体が単体で考えているのはイノベーションを起こしていくのは難しい時代でもある。官・民とも融合が大事であり、そのためには、自治体側も持っているポテンシャルと規模感が大事である。それを認識したうえで、民間の考え方に対して、自治体がどこまで理解できるか。そして、自治体がどこまでコミットできるのか、更には民間側もコミットするかも成功するための重要なカギの一つである。

(3) 広域連携のあり方

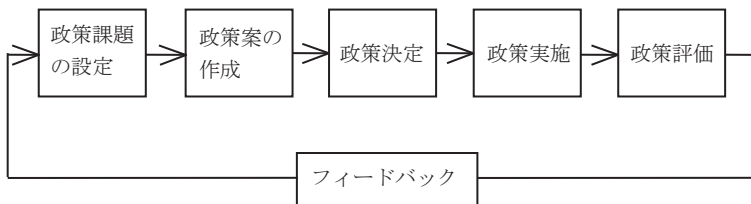
スポーツ活動は地域から国内、国を越え、その範囲は無限であるとも言え、世界大会はもとより国内のプロスポーツチーム公式戦やスポーツ競技の全国大会などの地域の代表色が強い大会を通じての人口交流は、異文化の理解や地域間の連携を深めるとともに、各地域の魅力を発信する役割も果たしていると言える。観客やメディアの関心が高まることで、さらなる効果も期待できる。また、地域間の人口交流の動きにより宿泊や飲食などの地域経済の活性化にもつながる。人口減少や財政規模が縮小傾向にある近年では、スポーツ大会やコミッションのあり方も、これまでの都市間による輪番制や競争ではなく、連携などによる新たな仕組みづくりも必要である。また、その拠点となる公共施設においても広域連携の可能性は十分に考えられる。これまでも、病院や消防、水道、清掃などの分野においては、広域による建設や運営が成立している事例は多くある。スポーツ施設の分野においても周辺自治体が情報を共有・連携し、役割分担や相互利用の意識を持って、施設を計画し建設・運営をしていくことは、効率・効果的でもあり、特に、地方においては包括を含めたメリット感により、民間へのアプローチの一つにもつながるのではないか。

5 スポーツ政策の評価

同志社大学政策学部 教授
真山 達志

(1) 誰が・何を・何のために評価するのか

政策研究で政策過程を説明する際にしばしば使われる段階（ステージ）モデルがある。論者によって用語や段階の設定に若干の差異があるが、概ね以下のようなモデルが共通理解であろう。



この段階モデルでは、評価は政策を実施した後にその成果（結果）を検討する段階として位置づけられている。そして、評価結果は次の政策過程の参考にされる（フィードバックされる）としている。このような段階モデルから PDS モデルや PDCA モデルが想起され、政策過程を PDCA サイクルで説明するものも少なくない。もっとも、PDS や PDCA はあくまでも管理過程を説明するものであり、政策過程とは別物である。それはともかく、基本的な理解としては、事をなした後にその成果や効果を測定し評価し、その後の活動に活かそうという行為を評価と捉えていることは確かである。そのような理解が間違っているとは言わないが、実際の評価はそれほど単純なものではない⁸。

評価と言っても、実務の世界では「事務事業評価」「施策評価」「政

策評価」というような類似した用語（名称）が混在している⁹。しかも、それぞれが明確に定義され使い分けが行われているわけではない。さらに、「業績測定」とか「マネジメント・レビュー」などのように「評価」という用語を使っていないが、評価に似たような取組みもある。そこで、評価について検討するときには、「誰が・何を・何のために」ということを確認しておく必要がある¹⁰。すなわち、評価主体（行政の内部組織か外部組織か、評価の専門機関・専門家か、評価対象となっている政策の利害関係者かなど）、評価対象（具体的な事務事業であるのか、複数の事務事業を束ねた施策であるのか、さらには政策（総合計画などにおける基本目標や「めざす姿」）なのか）、そして評価結果を利用する目的（業務の効率化等の業務改善・管理改善か、事務事業の修正・見直し・廃止か、あるいは希ではあるが責任追及か）などを明らかにしておかないと、評価が歪められたり、無駄になったりするおそれがあるのだ。

とりわけ、評価主体（誰が）は重要である。評価主体が評価対象や評価目的を決める事が多いことに加えて、評価の質や意義を左右

8 真山達志『行政は誰のためにあるのか—行政学の課題を探る』日本経済評論社（2023年）の第9章を参照。

9 総務省の「政策評価の実施に関するガイドライン」では、政策・施策・事業を次のように整理している。学術的には議論が残る部分もあるが、少なくとも実務上の常識からすればこのような定義になることは十分に理解できる。

「政策（狭義）：特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり。

「施策」：上記の「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、「政策（狭義）」を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの。

「事務事業」：上記の「具体的な方策や対策」を具現化するための個々の行政手段としての事務及び事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの。https://www.soumu.go.jp/main_content/000152600.pdf 参照。

10 より厳格な議論をするのであれば、さらに「いつ」「どこで」「どのように」を加えたいいわゆる5W1Hに相当するような検討をする必要があるだろうが、評価のあり方や意義を検討するだけなら、とりあえず「誰が・何を・何のために」で事足りるだろう。

するからである。昔から自己評価は甘くなると言われることが多いことから分かるように、誰が評価するかが重要な要素になる。自治体の政策や事業を評価するのが行政であったり利害関係の強い主体であったりすると、評価の客観性や公平性に疑義が生じる可能性がある。したがって、行政の外部の、直接利害関係のない主体が評価すれば良いということになるが、評価をするためには実態についての詳細な情報が揃っていないと評価主体に評価手法についての専門性が備わっている必要がある。そのような条件を満たせる主体はそう簡単に確保できないのが実情である。

(2) 事務事業評価と施策評価・政策評価

評価についての名称が多様であることは前述のとおりであるが、単に名称が異なるというのではなく、多くの場合は評価対象が何であるかということに関わっている。事務事業評価は文字どおり「事務・事業」を評価対象にしている。事業が年度当初に想定していた実施活動が想定（目標）どおりに行われたかという視点が中心になり、いわゆる業績評価とかアウトプット評価になる。一般的には予算が事業を基準に編成されているので、事業というのは概念的にも実態的にも把握しやすい。しかし、事業の単位は自治体によって相当のバラツキがあり、1事務＝1事業に近い場合もあれば、複数事務の組合せ＝1事業という場合もある。

施策評価や政策評価になると、そもそも施策や政策の概念自体が曖昧であり、自治体や人によって理解が異なるので、実際に何を評価しているかは明確ではない。強いて傾向を指摘すれば、施策評価では事業が目指している社会的効果の達成状況を評価しようとしている。いわゆるアウトカム評価がこれに相当することが多い。したがって、住民の視点からすると、事務事業評価より施策評価の方が意義を感じることになる。ところが、地方創生における総合戦略の

中で KPI（重要業績評価指標）の設定に苦労し、当初の効果測定から業績（実績）測定のための指標になってしまったことから分かるように、どのような指標を用いれば良いのかについて議論が分かれる。

政策評価では、事業や施策という形で表現されている様々な取組みによって、目指している地域の理想的な姿にどれだけ近づいたかを評価することになる。いわゆる、政策のインパクトを評価するのである。総務省の定義のように政策を「特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり」とした場合、そもそも基本方針を指標化することが難しいし、行政活動の「大きなまとまり」とは何を指すのかが曖昧である。しかも、行政課題と基本的な方針の適合性を判断することは強い政治性を帯びることになるだろう。評価に対する社会的認識と評価手法が飛躍的に発展しない限り、現状で本当の意味での政策評価を都市自治体として実施することはあまり現実的ではない。しかし、政策評価を実施しようという意欲と努力は欠かせない。本書の講演録に所収のイリノイ大学の井上雄平教授の講演にもあるように、取組みの社会的インパクトを評価するという視点を目指すことが必要である。

(3) スポーツ政策評価の現状と課題

一般にスポーツ政策という場合、スポーツを「する・みる・ささえる」人たちを増やしたり、競技力を向上させるためにアスリートの養成をしたりするスポーツ振興に関わる政策をイメージすることが多い。具体的には、競技場やトレーニングセンターの整備、競技大会の開催、競技者・競技団体への支援などがある。

一方で、スポーツを何らかの政策目的を実現するための手段として利用していることも少なくない。かなり以前から、健康増進のた

めにスポーツに親しむ機会を増やす取組みはよく知られている。あるいは、交流人口を増やすために市民マラソン大会を開催したりサイクリングロードを整備したりする地域は多い。これらのケースでは、スポーツ振興そのものが目的ではなく、健康増進や交流人口の拡大という目的達成のためにスポーツが利用されているのである。ただ、上述のスポーツ振興という趣旨も同時に追求されていることも多いので、政策分野としてはスポーツ政策と保健医療政策や観光政策とに跨がっていることになる。

一般に、都市自治体では、スポーツ振興だけを目的にした政策を展開することは難しい。なぜなら、潤沢な財源があるわけでない今日の地方財政のもとでは、自治体レベルでスポーツの振興だけを目的にした政策を展開するゆとりがないからである。スポーツを振興すること自体には誰も反対しないが、それだけを目的にすることには多くの異論が生じる。そこで、他の喫緊の課題を解決する手段としてスポーツを活用することで、地域住民の理解を得つつ、副次効果としてスポーツの振興にもつながるという展開にならざるを得ない。このような、いわゆる「一石二鳥」の政策は一見すると優れた取組みに思えるが、評価が的確に行えなくなる面もある。

市民マラソンを開催した場合、参加者が目標数を上回れば「成功」と考えられる傾向があり、そのため参加者数という実績値に注目が集まる。しかし、多くの参加者があったという事実が、地域の経済やソーシャルキャピタルの振興にどのような効果があったのかということあまり明確ではないし、ましてやスポーツの振興にどのような効果が生まれるのかはもっと曖昧になる。競技人口の拡大や競技力の向上にとって有意義と思える事業であっても、集客数が少ないとか経済効果が高くないという評価を受けると継続が困難になる場合がある。

事務事業評価は、事業目的と事業目標（指標）の達成度という実

績評価が中心になることに鑑みると、地域振興にとってもスポーツ振興にとっても不十分である。スポーツを活用した地域振興が効果を上げているのかどうかを判断するためには、困難を伴うが施策評価や政策評価の実現を目指す努力が必要である。換言するなら、アウトプットの評価に満足するのではなく、アウトカムの評価、さらにはインパクトの評価の実現に向けた挑戦が求められているのである。