

地方自治体におけるスポーツ政策の現状と課題

Current Situations and Issues of Sports Policy in the Local Government

渡 正

分野：スポーツ社会学、スポーツ政策論

キーワード：スポーツ政策、都市、行政組織、自律性

1. はじめに

これまで、我が国において「スポーツ政策」と呼べるものは、1961年に制定されたスポーツ振興法のみであった。そのようななか、2000年9月にスポーツ振興法の規定に基づき文部大臣告示として策定された「スポーツ振興基本計画¹⁾」以降、スポーツを行う場としての「地域」が注目を集めている。また、国の基本計画策定に伴い、各地方自治体においても、スポーツ振興の基本計画が策定されるなどスポーツ関連の行政活動が2000年代には数多くなされている²⁾。さらに、そうした「地域」におけるスポーツの普及・振興や、「地域」住民の健康の保持増進を目指すべく、国および地方自治体において、スポーツやそれらに関連した行政の取り組みが活発化している。これらの動きは、スポーツ振興基本計画の、「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の整備充実方策」において、「総合型地域スポーツクラブの全国展開」が謳われたのが契機となったといえるだろう。

ただし、日本におけるスポーツ政策は菊幸一が指摘するように、「我が国においてスポーツ政策の対象となるスポーツの法的解釈は、たとえその対象がス

1) 基本計画の策定自体は1961年に公布されたスポーツ振興法第4条において規定されていたものの、実に約40年にわたり策定されなかった。また、基本計画は計画策定から5年が経過した2006年9月に中央教育審議会スポーツ・青少年分科会の意見を踏まえて計画が改定された。

2) 体育・スポーツ政策として行われたわけではないものの、それに強い影響を与えたものとして、NPO法の施行（1998年）、PFI推進法の施行（1999年）、指定管理者制度の導入（2003年）を挙げることができるだろう。

スポーツという現象に向けられているとしても体育的性格が強く、その意味で『体育政策』としてつねに存在してきた」(菊 2006:98)といえるものだった。そのことは、スポーツ振興法からスポーツ振興基本計画までの約40年間にわたるスポーツ政策が、保健体育審議会による答申に基づいて行われてきたということからも傍証されうるだろう。それゆえ、2000年以降の自治体におけるスポーツ政策も、いわゆる「体育行政」の一部として存在してきたということも可能である。このことの一因として菊は次のように述べている。

近代スポーツのアマチュアリズムは、スポーツの個人主義や経済的自由を正当化することによってスポーツに対する政治的干渉を嫌う伝統を形成してきた。それゆえに、政治的中立を誇張するスポーツそれ自体を政策目標として法的に根拠づける営みは、自由主義体制を保持する先進諸国では避けられる傾向にあり、体育的な規定によってその目的を限定してきた。(菊 2006:102)

しかしながら、後に詳しく見るように、現在の地方自治体による「スポーツ政策」は、体育という枠から離れ、それとは別のキーワードとともに推進されるようになってきており、従来のように単純な体育・スポーツの振興という枠内で捉えることがもはや難しい状況にあるといわざるを得ない。むしろ、スポーツ政策は、「まちづくり」や「観光」政策の一部として、あるいは「保健・医療・福祉」政策との重なりの中かで進められようとしている³⁾。

現在自治体レベルで行われているスポーツ政策は、従来のような、「スポーツ」の普及・振興方策のみならず、プロスポーツクラブとスポーツイベントを核とした「まちづくり」や「観光」政策の一部に組み込まれている。「少子高

3) 「スポーツ」と関連領域がセットとなった施策としては、2000年に開始された「21世紀における国民健康づくり運動」(通称「健康日本21」)や、その法的基盤の形成を目的とした「健康増進法」(2002年)、あるいは、「身体活動量」の目標数値を明記した「健康づくりのための運動指針2006」などで示された、「生活習慣病」の1次予防を重視した施策展開などがあげられる。この点については高尾(2010)を参照。

齢社会」への対応策として、高齢者の身体運動プログラムを疾病の「一次予防」を図られるなど、従来の「スポーツ」の枠を超え、健康・福祉・介護といった政策との連動が模索されている。しかしながら、これまでの体育・スポーツ領域における政策的研究は、あくまでも体育・スポーツの普及、振興といった枠組みからのみ議論され、現実における「スポーツ」の拡がりを見視野に含めたいとは言いがたい。

それゆえ本稿は、「現代スポーツを巡る需要の量的増大を目指してきた従来のスポーツ行政施策は、スポーツ『振興』というコンセプトをめぐるその質的内容が問われているとともに、従来のスポーツ行政施策のあり方やそのコンセプトを転換するスポーツ政策それ自体のあり方をどのように考えるべきかの課題を残したまま」(菊 2006:104) という菊の指摘を、地方自治体の具体的な行政活動の場から応答することを目指すものである。

2. 調査対象・概要・方法

2-1 背景

これまで我が国におけるスポーツ行政・政策を地方自治体において担ってきたのは、教育委員会であったといえる。いわゆる文教行政における「社会体育」の一翼を担うものとして「スポーツ」は位置づいてきたのであり、その意味で「スポーツ政策＝体育政策」であったとする菊の議論は行政の立場にたてば当然の結果だったといえるだろう。地方のスポーツ行政・政策が教育委員会によって担われていた根拠法である、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(以下、地教行法と略す)において、「スポーツに関すること」という事務分掌が教育委員会に配当されていたためである。

これまで教育委員会によって担われていた都市におけるスポーツ行政の横断的組織構造を可能にしたのは、2007年に地教行法が改正されたことによるものである。この改正によって、「スポーツ及び文化に関する事務の所掌の弾力化」がはかられ、「スポーツに関すること(学校における体育に関することを除く)」が教育委員会ではなく、地方公共団体の長が管理・執行できることとなった。

その結果、現在では多くの都市においてスポーツ行政・政策は、教育委員会という行政委員会ではなく、知事部局や市長部局が担当することになった。

表1は政令指定都市におけるスポーツ所管部局を一覧にまとめたもの(2009年現在)であるが、スポーツ行政・政策を教育委員会で執行しているのは、千葉市・名古屋市、神戸市の3都市であり、他の政令市は市長部局によって執行されているのである。こうしたことは、スポーツ政策は少なくとも行政組織上は、「体育」にこだわる必要はなくなったのだといえよう。

しかしながら、これまでの体育・スポーツに関する行政・政策研究は主に「体育やスポーツの振興」にのみ焦点があてられ、それ以外の分野との関連という観点から検討されたことはほとんどないといってもよい。本研究は、こうした動きが生まれた歴史・経済・社会的状況を押さえつつ、各自治体の実態を把握することで、現代におけるスポーツ政策の現状と課題を明らかにする。スポーツ政策の現代的課題について本研究は、札幌市の担当者へのインタビューから考察するものである。

2-2 調査対象

こうした現状は、「スポーツ政策」という観点から眺めたときにどのように解釈することができるだろうか。本研究は地方自治体におけるスポーツ政策およびその関連政策のあり様とその組織的特徴から、政策対象としての「スポーツ」の位置づけを明らかにし、スポーツ政策の現代的課題を把握・分析するものである。そのため本研究全体では札幌市および東京都を調査対象とした。また本稿においては特に札幌市の事例をとりあげる。

調査対象として札幌市を選んだ理由としては以下の点が挙げられる。

1点目に、札幌市は、スポーツ行政を担う組織編成が他の自治体と比べても先駆的かつ特徴的であること。2点目に、札幌市に関しては、予防重視の保健行政——介護保険制度における高齢者筋力トレーニング事業の導入——とスポーツ行政の今日的なあり方について、北海道奈井江町とならび重要な発信地であったこと⁴⁾。3点目に、他の政令市の組織上、「スポーツ政策」は「市民」

表1：政令指定都市スポーツ所管部局一覧（2009年7月27日現在）

政令指定都市	局（教育委員会）	部（室）	課	備考
札幌市	観光文化局	スポーツ部	企画事業課/施設課	
仙台市	企画市民局	文化スポーツ部	スポーツ振興課	
さいたま市	政策局	政策企画部	スポーツ企画課	
	教育委員会	生涯学習部	体育課（施設関係）	
千葉市	教育委員会	生涯学習部	社会体育課	
横浜市	市民活力推進局	スポーツ振興部	スポーツ振興課	
川崎市	教育委員会	生涯学習部	スポーツ課	
	環境局（施設管理）	緑政部	公園管理課	「社会体育施設」と「その他のスポーツ施設で分かれており、後者は観光局所管
新潟市	行政組織自体に同編成は無し	文化観光・スポーツ部	スポーツ振興課	
静岡県	生活文化局	文化スポーツ部	スポーツ振興課	
浜松市	行政組織自体に同編成は無し	生活文化部	スポーツ振興課	
名古屋	教育委員会事務局	生涯学習部	スポーツ振興課	
京都府	文化市民局	市民スポーツ振興室	スポーツ企画課 スポーツ振興課	
大阪府	ゆとりみどり振興局 緑化推進部と文化部があり公園行政と一体化	スポーツ部		
堺市	市民人権局	スポーツ部	スポーツ企画課 スポーツ振興課	
神戸市	市民人権（同和）行政 教育委員会事務局	社会教育部	スポーツ体育課	
岡山府	市民局 人権課、男女共同参画課を含む	部編成は無し	スポーツ課	
広島市	市民局	文化スポーツ部	スポーツ振興課	
北九州府	企画文化局 政策部、シティブロモーション部	文化スポーツ部	スポーツ振興課 文化振興課	
福岡府	市民局	スポーツ部	スポーツ振興課 スポーツ事業課（競技系）	

「生活」といったキーワードとともに位置づけられるのに対し、札幌市においては「観光」がスポーツと関連づけられるキーワードになっているという点で特徴的であること、などが挙げられる。さらに、現在札幌市はプロ野球（北海道日本ハムファイターズ）とJリーグ（コンサドーレ札幌）というプロクラブが同一都市に存在し、そして全国で唯一、本拠地のスタジアムを共有している都市である。札幌ドームは、両クラブの主催試合開催以外にも様々なイベントで使用された実績をもつ、全国的にも希有なスタジアムである。かつ、他の類似施設に比べ施設に対する行政の関与が大きいと考えられ、こうした施設とスポーツ行政の関係およびそれが政策に与える影響を検討することは重要な課題となっている。

つまり、札幌市はスポーツ政策と健康福祉、観光政策のそれぞれを融合した行政機構を整備した先駆的都市なのである。

こうした状況を踏まえ、本研究は、札幌市におけるスポーツ行政に関する組織の変遷や、関連団体との関係性の現状を調査・分析することで、都市におけるスポーツ政策の課題と可能性を検討することを目的とした。

2-3 調査方法

本研究は、札幌市観光文化局スポーツ部、財団法人さっぽろ健康スポーツ財団等で実際にスポーツ行政に携わる職員への聞き取り調査を主軸に、その他行政関係の資料収集を実施した。特に聞き取り調査においては、半構造化されたインタビューを、承諾を得た上でICレコーダーに記録した⁵⁾。また、資料については札幌市政に関する行政資料や各種審議会答申などを収集した。

4) 本研究全体としては、こうした保健行政とスポーツ行政の交差する地点における自治体の行動にも焦点をあて、高齢者の筋力トレーニング導入を主導した札幌市および奈井江町にも調査を行っているが、その点は本稿の目的とは異なるため、別稿を期したい。

3. 札幌市における取り組み

3-1 札幌市におけるスポーツ行政の変容

ここではまず、札幌市におけるスポーツ行政の市政組織上の位置づけがどのように移っていったかの概要を押さえておこう（図1を参照）。

札幌市のスポーツ行政は1996年度以前においては、教育委員会体育部体育課が担っていた。また企画調整局企画課においてコンサドーレ札幌の誘致や札幌ドーム建設関連を担当していた。それが大きく変わったのが1997年度以降である。

1. スポーツ部の市政組織上の位置付けとその変遷経緯

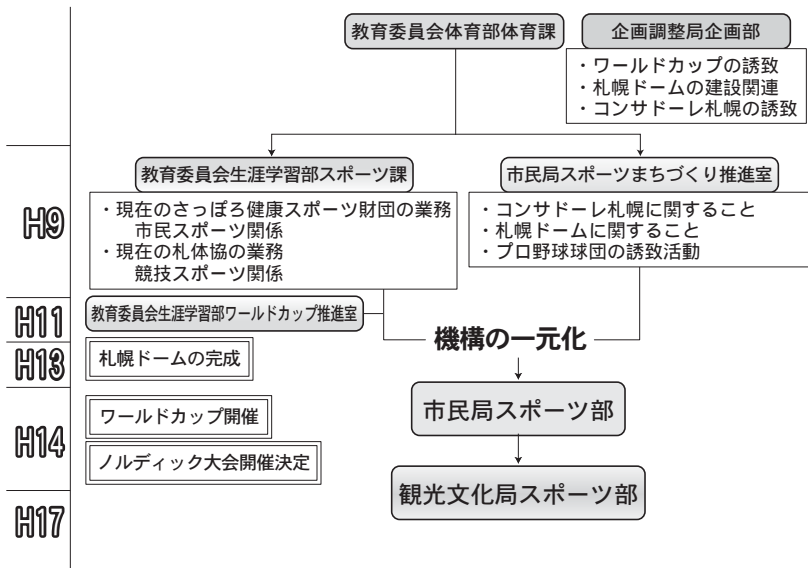


図1：スポーツ部の市政組織上の位置づけ
(札幌市観光文化局スポーツ部作成)

5) 上記注にあるように、このほか北海道奈井江町においては町役場の職員および奈井江町長北良治氏へのインタビューを実施している。そのほか、介護予防トレーニングの実態を把握するために北海道の各自治体で活動している健康運動指導士へのインタビューも実施した。また、都市のスポーツ政策に関して、東京都スポーツ振興局職員へのインタビューも行っている。

1997年には、札幌市市民局に「スポーツまちづくり推進室」が設置される。それまで企画調整局が担っていた業務および教育委員会体育部体育課の業務の一部が推進室に委譲されプロ・スポーツ関連を担当し、コンサドーレ札幌やプロ野球球団誘致活動など、プロ・スポーツを活用する新たなまちづくりを推進することとなった。また翌1998年度に教育委員会が改組され、体育部が生涯学習部スポーツ課に再編され市民スポーツや競技スポーツ振興関連の業務を担当することとなる。さらに、1999年には教育委員会生涯学習部にワールドカップ推進室が設置される。

ここでの「スポーツまちづくり」とは、札幌市スポーツ部によれば次のようなものである。

「スポーツ」を都市経営の資源としてとらえ直し、「するスポーツ」だけではなく、「見るスポーツ」、「参加するスポーツ」、「支えるスポーツ」など含めた多様なスポーツ活動を活性化することにより、生き生きとした市民生活の実現、新たなビジネスや社会活動の創出、札幌独自のスポーツ文化の発信を目指す都市戦略である。（札幌市観光文化局スポーツ部への聞き取り（2009年8月31日）および札幌市観光文化局スポーツ部作成の資料による）

札幌ドームの完成後、2002年にはさらなる改組が行われた。スポーツ行政機構の一元化である。それまで生涯学習部スポーツ課と市民局まちづくり推進室に分かれていたスポーツ行政が市民局スポーツ部に統合されたのである。ただし、教育委員会生涯学習部は引き続きワールドカップサッカーの推進を担当することになった。

その後2004年までは市民局において一元的にスポーツ行政が担われるなか、2002年にワールドカップが開催されるとともに、ノルディック大会の開催が決定した。

さらなる行政組織上の変更が2005年に行われた。すなわち、スポーツ担当部署が市民局から観光文化局へと変更になった。観光文化局はそれまでの市民局

において担当されていたスポーツ・文化・まちづくり、そして経済局の一部の再編成によって成立する。その目的を端的に示せば「客と誘致⁶⁾」である。観光文化局の事業としては、スポーツによるまちづくりとして、北海道日本ハムファイターズ・コンサドーレ札幌・札幌ドームに関連する諸事業、学校開放など社会体育関連事業、札幌マラソンや札幌スキーマラソンなどのスポーツイベント関連事業、子どもの体力向上事業などを基本として、その他プロスポーツイベントの誘致活動などの、札幌市の観光と文化に寄与する事業を行っている。札幌市スポーツ部によれば、毎年度予算計上されているスポーツまちづくりの目標とは、「スポーツを通じた市民生活の質の向上」「スポーツを活用した都市活動の活発化」「スポーツを通じた世界都市・札幌のアピール」とされている⁷⁾。

簡単にまとめれば、札幌市におけるスポーツ政策の市政上の位置づけは、教育委員会が所管した「体育」の時期、市民局が所管した「まちづくりと市民生活」の時期、そして現在の「観光と文化」の時期に分けられる。詳細については、表2にまとめたのでそちらを参照されたい。

3-2 札幌市の取り組み

さて、以上のように、札幌市においては1997年から組織上の再編が行われ、スポーツに関する業務が一部市民局に委譲されている。また、翌1998年から組織の再編成が行われ、2002年にはワールドカップ開催を契機にスポーツに関する事柄が市民局スポーツ部へ一元化された。さらに、2005年からは観光文化局スポーツ部へと編成され、観光や文化との関わりの中でスポーツ行政が模索されている。

こうした取り組みは、きわめて先駆的であったといえる。なぜならば、前述したようにこれまでスポーツに関する事務は、「地教法」において、教育委

6) 札幌市観光文化局スポーツ部への聞き取り調査より（2010年8月19日）。

7) 札幌市観光文化局スポーツ部への聞き取り調査および質問状への回答より（2009年8月31日）。

表 2 : 札幌市におけるスポーツ所管部局の変遷 (札幌市機構図を元に筆者作成)

H6	局等 部 課	教育委員会 体育部 体育課							
H7-8	局等 部 課	教育委員会 体育部 体育課	大倉山事業推進担当部長 計画主幹	企画調整局 企画部					
H9	局等 部 課	教育委員会 体育部 体育課	大倉山事業推進担当部長 事業計画担当課長	スポーツまちづくり推進室 スポーツまちづくり担当課長	市民局				
H10	局等 部 課	教育委員会 生涯学習部 スポーツ課	スポーツまちづくり推進室 担当課長	市民局 ドーム開設担当部長 ドーム開設担当課長					
H11	局等 部 課	教育委員会 生涯学習部 施設担当課長	ワールドカップサッカー推進室 担当課長	市民局 スポーツまちづくり推進室 担当課長					
H12	局等 部 課	教育委員会 ワールドカップサッカー推進室 担当課長	ワールドカップサッカー調整担当課長	市民局 スポーツまちづくり推進室 担当課長					
H13	局等 部 課	教育委員会 ワールドカップサッカー担当課長	ワールドカップサッカー推進室 担当課長	市民局 スポーツまちづくり推進室 担当課長					
H14	局等 部 課	教育委員会 生涯学習部 ワールドカップサッカー推進室 担当課長	ワールドカップサッカー推進室 調整担当課長	市民局 スポーツまちづくり推進室 担当課長					
H15	局等 部 課	教育委員会 生涯学習部 企画課	ワールドカップサッカー推進室 調整担当課長	市民局 スポーツまちづくり推進室 担当課長					
H16	局等 部 課	教育委員会 生涯学習部 企画事業課	ワールドカップサッカー推進室 調整担当課長	市民局 スポーツまちづくり推進室 担当課長					
H17-20	局等 部 課	観光文化局 スポーツ部 施設課	ワールドカップサッカー推進室 調整担当課長	市民局 スポーツまちづくり推進室 担当課長					
H21	局等 部 課	観光文化局 スポーツ部 施設課	ワールドカップサッカー推進室 調整担当課長	市民局 スポーツまちづくり推進室 担当課長					

員会が担当する事務として位置づけられており、この法律が改正され、「スポーツ及び文化に関する事務の所掌の弾力化」がはかられ、「スポーツに関すること（学校における体育に関することを除く）」が教育委員会ではなく、地方公共団体の長が管理・執行できることとなったのは2007年のことだったからである。つまり、札幌市は「地教行法」改正以前からスポーツに関する事務を教育委員会以外の執行機関において取り組んでいた事になる。この先駆的な試みはいかにして可能だったのだろうか。以下では札幌市の取り組みについて見ていくが、そこで気づかされるのが、札幌市のスポーツ行政・政策と、スポーツのメガ・イベントの関わりの大きさである（以下、表3参照）。

スポーツ政策および行政機構に関する市政上で大きな転換となったのは、1996年のプロサッカークラブ（コンサドーレ札幌）の誘致と2002年のワールドカップの試合会場となったことであろう。コンサドーレ札幌がJリーグに昇格した1997年、札幌市はそれまで教育委員会体育部体育課で担っていたスポーツに関する行政を、教育委員会生涯学習部と市民局まちづくり推進局の2つの部局で担うことになる。前者は主にアマチュア・スポーツを、後者はプロ・スポーツを担当することになる。また、1998年には札幌ドームが着工されている。

2001年に札幌ドームが完成し、翌2002年にはワールドカップが開催され、同年にはノルディックスキー世界選手権が2007年に札幌で開催されることが決定した。そうした、スポーツのメガ・イベントが札幌で開催され、また予定が決まった時期に、札幌市のスポーツ行政機構はそれまでの2元体制を改め、機構の一元化を行い、スポーツに関する事務を市民局スポーツ部のみ⁸⁾で担うこととした。

しかし、市民局スポーツ部での機構の一元化は約2年で終わり、その後観光文化局に一元化されることになる。観光文化局スポーツ部にスポーツ行政が一

8) ただし、学校体育に関することは除いている。また、この時期、ワールドカップサッカー関連の業務は教育委員会生涯学習部ワールドカップサッカー推進室が執りおこなっている。

表3 札幌市のスポーツイベントと行政機構の変化

西暦	年号	札幌市のスポーツ関連事項	札幌市のスポーツ行政関連事項
1992	平成4	2002年ワールドカップ開催候補地へ名乗り	教育委員会体育部
1995	平成7		
1996	平成8	札幌ドーム建設の決定 北海道フットボールクラブ(コンサドーレ札幌)誕生	教育委員会生涯学習部
1997	平成9	コンサドーレ札幌Jリーグ昇格	
1998	平成10	札幌ドーム着工	教育委員会生涯学習部
1999	平成11		と市民局まちづくり推進室の体制
2000	平成12		
2001	平成13	札幌ドーム完成	
2002	平成14	日本ハムファイターズの札幌移転の決定 ノルディックスキー世界選手権の開催決定	市民局スポーツ部
2003	平成15	アジア野球選手権大会兼アテネオリンピックアジア地区予選札幌大会	
2004	平成16	ファイターズ移転により北海道日本ハムファイターズへ	
2005	平成17		観光文化局スポーツ部
2006	平成18		(出資団体の見直しにより平成19年にはさっぽろ健康スポーツ財団発足)
2007	平成19	ノルディックスキー世界選手権の開催	
2008	平成20	世界ラリー選手権(WRC)・ラリージャパン開催	
2009	平成21		
2010	平成22	世界ラリー選手権(WRC)・ラリージャパ	

元化されると同時期には日本ハムファイターズの札幌移転が決定し、札幌にはプロ野球とプロサッカーチームという二つのプロチームが存在し、かつ同一のスタジアムを使うという状況が生まれることになった。

このようにしてみると、札幌という都市は、なんらかのスポーツイベントの開催やスポーツに関連する出来事の後を追うように行政機構を整備しているように見える。そしておそらくその推測は大きく間違っていない。なぜなら大沼義彦(2006)も指摘しているように、歴史的に見ても、札幌市は自らの都市

計画を進めるにあたって、スポーツのメガ・イベントを利用してきたといえるからである⁹⁾。

こうしたことは、札幌市の場合なんらかの大きなスポーツ関連の出来事に対して、それを活用するための効果的な行政機構を整えるという形で組織再編が行われてきたことを示している。

たとえば、コンサドーレ札幌の誘致から札幌ドームの完成に至る流れにおいては、プロサッカーチームが誕生し、初の大規模スタジアムが完成した状況において、市民に対し「する」のみならずスポーツを「みる」という環境を整備するための機構が整えられとあってよい。そうした一つの表れが「スポーツまちづくり」というコンセプトだったといえるだろう。

また、その後の日本ハムファイターズの移転後には、サッカーと野球のプロ球団が存在するという状況のもと、人を呼ぶ契機としてのスポーツイベントとして位置づけるコンセプトとして「観光・文化」を捉えることができるだろう。

特に、スポーツイベントによる観光のコンセプトには札幌市ならではの位置づけが存在する。石本(1999)によれば札幌市および北海道における観光は、その多くが道内住民による域内観光であるという。つまり、札幌への観光客は札幌以外の北海道に居住する人びとなのである。そこに、地元プロチームの存在が「観光」というコンセプトと結びつけられる合理性が存在する。地元密着を掲げるプロチームの存在は他の都府県の場合とは異なり、札幌においては域内観光を活発化させる手段の一つとして明確に政策上の論点として浮かび上がるのだといえよう。表1にみるように他の政令指定都市においては市民生活と結びつけられることの多いスポーツ関連行政・政策が札幌においては「観光」の一翼を担うものとして行政機構上に位置づけられる理由がここにある。

事実、大沼(2006)はW杯を終えた札幌市の担当者は「これからのスポーツイベント、もうどこもスポーツイベントって行ってないです。興行ですよ。

9) その最たるものが、1972年の札幌冬季オリンピックの開催とそれに伴う都市開発だったといえる。札幌市の地下鉄(条例においては軌道事業及び鉄道事業と呼称する)が初めて開通(南北線)したのはオリンピックの前年である1971年であった。詳しくは大沼(2006)を参照。

ようはサッカー選手を連れてきたちょっとした単なるイベントです。それに近いもの、と今考えているんです」と語っていたと報告し、スポーツイベントをロックコンサートのような「興行」に近いものと位置づけている（大沼 2006：256）。また、本研究における調査においても札幌市の担当者は大沼の報告と同様に、スポーツ部が観光文化局に存在していることについて、明確に「興行」との関係において教育委員会や市民局よりも観光文化局に位置している方が政策的目標が以前よりもはっきりした感覚で業務を遂行できていると語っている¹⁰⁾。

以上のように、札幌市におけるスポーツ行政・政策は大規模なスポーツイベントや関連事項を追認し、それらを有効に活用できるように行政機構を再編してきたのだと考えることができるだろう。それは「スポーツ」という社会的な現象が日本社会において大きなプレゼンスを持つに至った現状が、地方自治体の行政機構上に反映された結果なのだといえる。

ただし、このことは、札幌市政全体にまで視野を広げたとき別の見方もできるのである。それを以下では見ていこう。

3-3 スポーツ行政を取り巻く環境要因

さきほど、市の担当者が観光文化局にスポーツ部が位置づけられてことで、政策目標がはっきりしたという感覚を持っている点を紹介した。一方で同じ担当者によれば市民局から観光文化局へ移行しても、スポーツ行政・政策の基本的な事業についてはほとんど変わっていないという。

次に示した図2は1998年から2008年までの札幌市におけるスポーツ政策関連予算（2008年度のみ実績額）の推移を示したものである。この10年間の札幌市の予算額の平均は約60億円と見積もることができる。そうしてみると、教育委員会生涯学習部から市民局への再編移行、基本的な予算は変わっていないことが、先の担当者の語りをある意味裏付けているといえるだろう。

1998・99年が突出して高いが、その理由はこの年、FIS（国際スキー連盟）

10) 札幌市観光文化局スポーツ部への聞き取り調査より（2010年8月19日）。

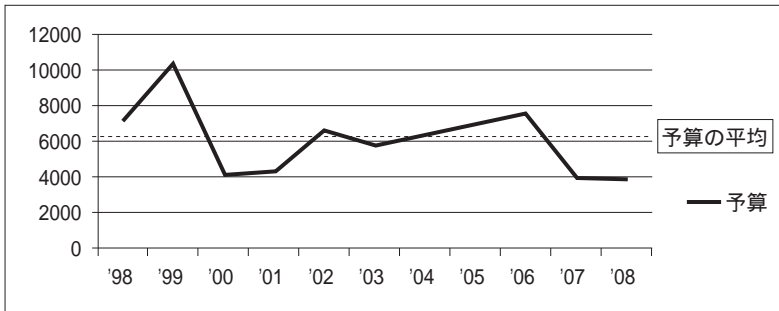


図2 札幌市のスポーツ関連予算（単位：百万円）
ただし、2008年度のみ実績額

のジャンプ競技場規則変更にあわせて、札幌市の大倉山シャンツェの改装予算が組まれている。また2004－06年はノルディックスキー世界選手権の開催を控えており、そのための予算が組まれ増額されているためである。

その一方で2007年からはそうした特別な予算が減額されるとともに、基本的な事業費である「スポーツまちづくり推進費」「体育振興関係費」「学校開放事業費」「姉妹都市交流事業費」「体育施設運営管理費」等が減少している。

なぜ政策上のプレゼンスは増大したと考えられるにもかかわらず、予算は減少傾向にあるのだろうか。こうした予算の増減および機構の再編自体を考えるには、スポーツ行政だけでなく札幌市政の全体像の中で捉えなければならないだろう。

2000年代の札幌市——のみならず多くの自治体——にとってのテーマは行政改革・財政の健全化であったことは間違いない。特に札幌市は2003年から市長となった上田文雄のもと大幅な行政改革（札幌市集中改革プラン¹¹⁾）を執行しており、スポーツ関連行政の再編もその流れの中に位置づけることができる。

11) 札幌市集中改革プランは、2004年に策定した「札幌市役所改革プラン」「財政構造改革プラン」、2005年に策定した「出資団体改革プラン」、そして「定員適正化計画」からなる、2005年度から2009年度までの取り組みのことをいう。

12) 札幌市は、①市の出資割合が4分の1以上の法人、②出資割合、財政的援助等の状況を考慮して市が市営する法人、これらを指定団体としている（札幌市総務局市政推進室編 2006: 15）。2004年度末時点で40団体。

たとえば、札幌市では観光文化局への再編や、札幌市集中改革プランの試みの過程で札幌市指定の出資団体¹²⁾の見直しを進めている。その取り組みの中で、「財団法人さっぽろ健康スポーツ財団」が、2007年4月より旧「札幌市スポーツ振興事業団」と旧「札幌市健康づくり事業団」の両団体を統合するかたちで運営されている。この点については文部行政と厚生行政との割拠性に由来する、いわゆる「縦割り行政」問題に対し、自治体レベルにおいて両者を統合し、効率的な運営形態を模索する先進的な組織編制として注目に値する。札幌市のスポーツ関連行政・政策においては市長部局であるスポーツ部の位置づけが特徴的であるが、さらに全国でも例を見ない取り組みがこの「財団法人さっぽろ健康スポーツ財団」の発足である。これは各部局の連携が叫ばれつつも未だ果たされないことの多い、スポーツや身体活動、レクリエーションに関する事業を、効率的に、そして地域社会との連携を図りながら展開するための統合を成し遂げた組織として捉えられうる。

しかしながら、この「さっぽろ健康スポーツ財団」は、文教行政と厚生行政を統合するという積極的な目的から発足したものではなく、様々な行政改革における行政のスリム化の一環として行われたものだったといえる。特に出資団体改革プランにおいて取り組まれたのが「団体の統廃合等の推進」「事業の廃止・見直し等」「事業の担い手の見直し」「市の人的関与の見直し」「市の財政的関与の見直し」だった。それらの観点から「札幌市健康づくり事業団」と「札幌市スポーツ振興事業団」は「設立目的の類似性、事業領域の関連性、統合による新たな事業展開の可能性の観点から」（札幌市 2005: 4）統合を行うとされたのである。

その結果誕生した、「財団法人さっぽろ健康スポーツ財団」は次の事業を行うとされた。自主事業として「地域スポーツの普及振興および健康づくり活動支援のための講習会、教室等に関する事業」、「スポーツ・運動指導および指導者の育成に関する事業」「健康・スポーツ情報の提供に関する事業」「健康・体力づくりの相談に関する事業」「札幌マラソン大会、札幌国際スキーマラソン大会の実施」「収益事業（体育施設における自動販売機等の設置）」であり、そ

のほかに、指定管理事業と受託事業が含まれている。

こうした点から示唆できることは、札幌市において先駆的な事例の一つであった文教行政と厚生行政の統合、すなわち「さっぽろ健康スポーツ財団」の発足は、いまや非常に密接に関連する両分野の積極的な統合というよりも、市政における行財政改革の一部としてあったということであり、スポーツ行政・政策上の独自性や自律性の発露ではないということであろう。本研究で聞き取りをした観光文化局スポーツ部の担当者も、さっぽろ健康スポーツ財団の担当者も、この出資団体の統合については「財政的な問題」が最大の要因だったことを認めているのである¹³⁾。また、このことは市長部局としてのスポーツ部においても例外ではない。調査においては「スポーツはどこにもおけなくてたらい回しにされた」のだという声もあった。これは感想以上のものではないが、現場担当者の感覚として注目に値するものだろう¹⁴⁾。

4. おわりに

これらの調査・分析の結果、以下の点を指摘することができるだろう。すなわち、政策立案・実行のレベルにおいて、「スポーツ」はそれのみで自律的／自立的な領域として把握するのはもはや難しくなっているということである¹⁵⁾。むしろ、現在の状況は、これまで「スポーツ」という言葉が持っていた意味内容が「体育」から変容し、政策レベルにおいてはレクリエーション・健康増進・アクティブライフといった言葉とセットで用いるべきものになっているということである。そのことは各自治体が、国体・プロスポーツクラブ・国際大会等、スポーツの・メガイイベントによって地域作り、まちづくりを行おうとする一方、純粋なスポーツ振興といったレベルにおいては、スポーツそれ自体はもはや、目的となることができているということ、つまりスポーツとは異なる何

13) 担当者への聞き取り調査から（2009年9月4日）。2009年9月3日の聞き取りによる。

14) 2009年9月3日の聞き取りによる。

15) ただ、この傾向自体は戦前から確認されていたことではある。戦前における「スポーツ」「スポーツ政策」をめぐる自律性については、坂上（1998）および坂上・高岡（2009）を参照のこと。

らかのキーワードが必要であり、そのようにして行政組織上に位置を占めているという現状が示している。

こうした現状においては、行政組織内における連携が必須となる。札幌市は、そうした様々な組織の横断的連帯を可能とする組織構造を採用した先進都市であった。それにも関わらず、そうした組織構造の編成は積極的な観点から行われたものだったと明確に主張することは難しい。それゆえさっぽろ健康スポーツ財団の場合では、厳然として旧組織間の分断は存在する。むしろ、大枠における連帯が可能となった分、クリティカルな部分での分断があることが、担当者からのインタビューから伺えた。

こうした連帯は、政策的な必要性から生じたというよりも、行政組織の改革・予算削減といった、外部的な事柄が大きな要因を占めていたことも明らかになった。特に「スポーツ（政策）」という領域は、その領域横断的な政策という性質上、組織内での位置づけを定めにくく、既存の組織内に位置づけることができていないということが判明した。また、組織構造上の位置づけの変化にもかかわらず、業務内容としてはそれほど変化してはいない。ただし、この点については、新たな取り組みも行われ始めていたり、組織の統合がなされてからそれほど時間が経過していないため調整に時間がかかる、といった原因もあるだろう。

これらから次のような事が示唆される。札幌市における、「健康」と「スポーツ」の組織上の統合は、自治体における「スポーツ政策」の進展というよりも、むしろ「スポーツ」という社会現象は、自治体の政策上においては自律的／自立的な領域としてのプレゼンスを発揮することができていないということの意味しているのではないか。

しかしながら、オリンピック・パラリンピックの招致活動の経験と国体の開催を控えて、「スポーツ」の名のもとに様々な部局を2010年10月に統合した東京都スポーツ振興局のような事例も存在する。もちろん政策自体はその自治体の文脈の中で理解されるべきだし、また「スポーツ」それ自体も社会的な現象として、各自治体の文脈を把握する必要がある。その意味で自治体におけるス

2010年12月 渡 正：地方自治体におけるスポーツ政策の現状と課題

スポーツ政策を考察するためには今後も検討が必要である。またその際には、これまであまり顧みられなかった行政に携わる個々人の実感のレベルから、自治体のスポーツ行政・政策を捉える必要があるのではないだろうか。

※謝辞：本研究は、東洋大学ライフデザイン学部の高尾将幸氏に調査や資料作成において多大な協力を得た。ここに記して感謝の意を表したい。また、札幌市観光文化局スポーツ部および東京都スポーツ振興局には調査に対してご協力いただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

※付記：本研究は徳山大学経済学会による教育貢献型研究助成事業による助成を受けた研究成果の一部である。

引用・参考文献一覧

- 石本正明, 1999, 「北海道諸都市の総合計画からみた観光瀬悪の展開と課題」『日本都市学会年報』32: 51-60.
- 菊幸一, 2006, 「スポーツ行政施策からスポーツプロモーション政策へ」菊幸一・清水諭・仲澤眞・松村和則編『現代スポーツのパスpekティブ』大修館書店.
- 中山正吉, 2000, 『地域のスポーツと政策』大学教育出版.
- 大沼義彦, 2006, 「なぜメガ・スポーツイベントか ― 札幌市における冬季五輪とW杯 ―」松村和則編『メガ・スポーツイベントの社会学 ― 白いスタジアムのある風景』南窓社.
- 坂上康博, 1998, 『権力装置としてのスポーツ ― 帝国日本の国家戦略』講談社選書メチエ.
- 坂上康博・高岡裕之編, 2009, 『幻の東京オリンピックとその時代 ― 戦時期のスポーツ・都市・身体』青弓社.
- 札幌市総務局市政推進室, 2005, 『札幌市出資団体改革プラン』札幌市.
- ―――, 2006, 『札幌市集中改革プラン』札幌市.
- 札幌市スポーツ振興審議会, 2001, 『札幌市におけるスポーツ振興の今後のあり方について（答申）』
- 札幌市財政局財政部財政課編, 2004, 『持続可能な財政構造への転換を目指して ― 札幌市財政構造改革プラン』札幌市.
- 諏訪信夫・井上洋一・齋藤健司・出雲輝彦編, 2008, 『スポーツ政策の現代的課題』日本評論社.
- 鈴木英介, 2009, 『東京都のスポーツ振興行政のあり方に関する一考察?これからの東京都スポーツ振興行政への提言』早稲田大学スポーツ科学研究科リサーチペーパー.
- 高尾将幸, 2010, 「身体と健康をめぐる政治学の現在 ― 後期フーコーによる統治性論の射程」『スポーツ社会学研究』18 (1): 71-82.