

スポーツ振興計画策定に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部改正が及ぼした影響

—スポーツ施策実施過程における計画段階に着目して—

石井十郎*

松井くるみ** 原田宗彦*** 兵頭 陽****

抄録

2007年の「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）の一部改正の後、スポーツ行政組織が知事部局へ移管した地方自治体では、政策アクターが多様化することにより、計画策定プロセスの実態が変容したと考えられる。そこで、本研究は地教行法の一部改正が、スポーツ振興計画の策定活動にどのような影響を与えたのかを明らかにすることを研究目的とした。

観光行政などの政策アクターが加わった都道府県の中から、知事部局へ移管した自治体と教育委員会に留めている自治体を1県ずつ調査対象として選定し、関係資料の収集とインタビュー調査を実施した。分析を行った結果、スポーツ振興計画策定に影響を及ぼした主な要素として、次の3点が確認された。

第一として、計画策定活動の中の「現状の把握」について、2つの県で異なる特徴が把握できた。A県では、知事部局へ移管されたことにより、県の総合計画のみが上位計画に位置付き、新たなスポーツ振興計画として策定されたため、前計画の実施事業の評価が「現状の把握」には反映されなかった。一方で、B県においては、前計画を踏襲することを前提として、実施事業の評価と課題から計画の検討が開始されていた。

第二に、執行担当者について外部集団との結びつきの特徴に違いがあった。A県では職員が配置され、様々な外部集団や庁内外の政策アクターと多様な結びつきが築かれていることに対して、B県では義務教育の校長が配置されており、スポーツ行政の中でも特に学校体育や地域のスポーツに関する政策アクターと長期間に築かれた結びつきをもっていた。

第三として、関連計画に違いがあった。両県ともに、県の都市づくりの中で、スポーツ振興の一部が重要施策とされ、総合計画がスポーツ振興（推進）計画の上位計画とされていた。しかし、B県では、もう一つの上位計画として県教育委員会の教育振興基本計画が位置付いていた。

これらの2県の違いは、地教行法の一部が改正され、計画策定部署の移管により生じた結果であると言えるであろう。

キーワード：政策アクター、行政組織、執行担当者、計画策定活動

* 早稲田大学大学院スポーツ科学研究科博士後期課程 〒202-0021 東京都西東京市東伏見 2-7-5

** 早稲田大学大学院スポーツ科学研究科博士後期課程 〒202-0021 東京都西東京市東伏見 2-7-5

*** 早稲田大学スポーツ科学学術院 〒202-0021 東京都西東京市東伏見 3-4-1

**** 早稲田大学大学院スポーツ科学研究科修士課程 〒202-0021 東京都西東京市東伏見 2-7-5

How "the Act on the Organization and Operation of Local Education Administration" Partial Revision Affected Policymaking of the Sport Promotion Plan

—Focusing on Planning of Sport Policymaking Process—

Juro Ishii *
Kurumi Matsui** Munehiko Harada*** Akira Hyodo****

Abstract

After the partial revision of “the Act,” there was a diversification of the policymaking actors in local authorities where sport administrative organizations were moved under the jurisdiction of the prefectural governors’ bureaus. This study aims to reveal how the partial revision of the Act has affected decision-making activities of sport promotion plans.

The collection of relevant data and interview surveys was then undertaken in two prefectures; Prefecture A had moved under the governor’s bureau and Prefecture B remained under the Board of Education. The results of the analysis confirmed three different points between making processes of sport promotion plans.

First difference was the usage of the previous plan. Since Pref. A established the first sport promotion plan from the governor’s bureau, it did not reflect the previous plan to absorb the current sport facts. In contrast, Pref. B used the previous plan to grasp the present situation.

Second, there was a difference in how administrative officials were connected to external organizations. In Pref. A, administrative official was posted and diverse connections were built with various external organizations and policymaking actors inside and outside the administration. In contrast, the headmaster of compulsory-level school was posted, and there were connections built up with policymaking actors involved in schools and community-based sport.

Third, both prefectures had set the comprehensive plan as the high priority plan, and parts of sport promoting plans were also set important. However in Pref. B, the Prefectural Board of Education’s Master Plan for Promoting Education had been set as another high priority plan.

In conclusion, it can be claimed that the differences between these two prefectures resulted from governor’s bureau.

Key Words : policymaking actors, administrative organization,
administrative official, decision-making activities of plan

* Waseda University 〒202-0021, 2-7-5, Higashifushimi, Nishitokyo, Tokyo, Japan

** Waseda University 〒202-0021, 2-7-5, Higashifushimi, Nishitokyo, Tokyo, Japan

*** Waseda University 〒202-0021, 3-4-1, Higashifushimi, Nishitokyo, Tokyo, Japan

**** Waseda University 〒202-0021, 2-7-5, Higashifushimi, Nishitokyo, Tokyo, Japan

1. はじめに

近年、地方自治体において行財政改革が進められ、総合的な政策マネジメントの一環としてスポーツ関連組織の再編が進み、教育行政内に置かれていたスポーツ行政組織が知事部局に移管されるケースが散見される。このように、2007年の「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）の一部改正により、組織再編が活発化し、観光関連組織や文化関連組織等が、スポーツ政策に影響を与える政策アクターとして加わり、スポーツ政策の果たす役割が、Development of Sportsに加えて、Development through Sportsへと変化しつつある。その結果、スポーツ施策はアウトター（域外交流振興）効果やインナー（域内資産形成）効果をもたらす優先順位の高い行政課題として認識されるようになった（早稲田大学・電通、2011）。また、スポーツに関する行政組織を知事部局へ移管した地方自治体では、政策アクターが多様化することにより、スポーツ行政が行う政策実施プロセスやガバナンスの実態が変容したと考えられる。そこで、政策アクターがスポーツ行政組織に与えた影響を捉えることは、今後のスポーツ推進を考える上で重要な視点となる。

スポーツ政策研究では、政策プロセスを「計画策定」「政策実施」「評価」の3段階に分類して研究が行われている。中西（2012）は、この3段階の中でも計画策定の重要性を挙げており、スポーツ計画の策定には、スポーツ行政組織が政策選択と政策実行の最適化を目指す「政策経営」の視座から、国民・市民の豊かなスポーツライフの形成・定着と生活満足度を高める施策・事業等を計画し実行できる「スポーツ政策とスポーツ経営の好循環」が不可欠と述べている。また、木村（2012）は、実施段階における政策としてのスポーツ計画の改善や、次なるスポーツ政策への改善には、スポーツ計画策定過程の改善が不可欠であることを指摘しており、政策実施の根幹をなす計画策定段階の重要性を示している。

以上のことより、スポーツ行政組織と政策アクターの関係から計画策定過程を捉える基礎的な研究の必要性から、本研究を実施した。

2. 目的

本研究は、2007年の地教行法の一部改正が、スポーツ振興計画もしくはスポーツ推進計画の策定活動に、どのような影響を与えたのかを明らかにするため、計画策定主体と政策アクターとの関わりに

焦点をあて、次の研究目的を設定した。

研究目的：スポーツ振興計画もしくはスポーツ推進計画策定過程における、政策アクターからの影響と調整の実態を明らかにする。

3. 方法

3-1. 分析モデル

本研究は、自治体内外の政策アクターがスポーツ振興計画の策定に対して与えた影響を把握し、それらの政策アクターと計画策定主体がどのように調整を行い、策定活動が進められたかという実態を明らかにするために、真山（1986）の政策実施過程における行政分析モデルに依拠して、計画策定過程を分析するための修正を加えた。

まず、「スポーツ振興計画策定活動」をどのように捉えることができるか。政策とは、政府が追及する価値や目標とそれを実現する手段という両面を含んだ概念である（山口、1994）。政策の集合は、抽象的な次元から具体的なものにいたる様々なレベルの政策が層をなして形作る一つの体系であり（山口、1994）、本研究が着目する計画は、法律、条例、予算、政令、規則、要綱、事業といったものと同様に、政策として捉えられるものである。真山（1986）は、政策を体系的に捉えた上で、計画策定を政策実施過程に含む「行政実施過程における行政分析モデル」を提示し、鈴木（2011）は、政策の範囲をどう捉えるかは様々であるが、予算執行前段階の全ての過程を捉え、スポーツ政策においては、①スポーツを取り巻く現状把握・分析と政策課題の整理・抽出の段階、②政策の構想・具体的な企画段階、③予算要求と予算査定・決定の段階に分かれるとしている。本研究で分析を行う計画策定過程では、法律、条例、予算などの策定活動を含めず、計画に関する策定活動を分析することとする。

計画策定活動の起点については、政策形成モデル（真山、2001）が有効であろう。真山（2001）はこれまで議論されてきた政策形成過程の捉え方では、政策形成過程と事業過程の関係性が整理されていない点を指摘し、新しい政策形成モデルを提唱し、政策形成過程と事業過程は相互に密接な関係を持ちながら同時進行的に進み、両過程が循環構造であることが示している。つまり、計画策定活動の起点とされる「問題の発見」「問題の分析」は、前計画で定められた施策の実施段階である事業実施と事業評価に含まれることになる。そこで、本研究では前計画により実施されている事業の評価から始ま

り、新計画の承認までを「スポーツ振興計画策定活動」として捉える。

この計画策定過程をマネジメントの視点から詳細に捉えるためには、Ph.P手法(図3-1-1)を適応させることができるであろう。Ph.P手法は、岡本(2008)が提唱するマネジメントプロセスの分析手法である。中西(2013)が、「PDCAサイクル」「PDSサイクル」に基づいて、政策プロセスにおける政策科学と専門諸科学の関連性を示し、政策体系を構築しているが、Ph.P手法は、そのPlan段階を5つの小段階「現状の把握」「原因の特定」「目標の設定」「手段の開発・選択」「集団意思の形成」に分けて、マネジメントプロセスを捉える手法である。岡本(2008)は、従来のPDCAサイクルやPDSサイクルの考えでは、Planの段階においてプランニングが適切に行われているかを確認、分析することは困難であったこと、実際の経営場面においては、経済学や経営学の立場から精緻な理論やノウハウの構築が行われたものの、日本ではそのような理論やノウハウが上手く活用されていないことを指摘している。そこで、Planの段階を5つの小段階に分けるPh.P手法によって、マネジメントの全体を捉えることが有効であるとしている。本研究では、前計画による事業実施と事業評価から新計画の承認までの過程をPh.P手法による分析を用いて、「スポーツ振興計画策定活動」を捉えるように修正を加えた。

次に、政策実施過程において「行政組織」「執行担当者」「政策実施活動」へ影響を与える「政策」は、①政策(行政外部の手続きにより策定される法律や予算など)の公示形態、②実施活動体系における位置付け、③政策の有効性を分析の項目としている。この項目は、行政の外部でフォーマルな決定がなされる「政策」レベルと、行政組織がある程度自立して決定することができる「政策」レベルに分け、後者を「政策」実施過程の一部として扱おうとするものである。本研究においては、「行政組織(スポーツ振興計画策定担当)」「執行担当者」がある程度自立して進める「スポーツ振興計画策定活動」と、「行政組織(スポーツ振興計画策定担当)」の外部で決定される「計画」の関係性を把握する必要がある。どのような計画が、計画策定活動へ影響を与えるのかを検討するために、スポーツ方策をめぐる計画間関係のモデル(沖村, 2011)を用いた。沖村(2011)は、都道府県のスポーツ振興計画に影響を与えるものとして、国のスポーツ振興基本計画、スポーツ振興法を示し、自治体の総合計画や他部局の計画と連動していることを示している。そこで、本研究では「政策」を「関連計画」と修正し、分析す

る項目を①上位計画(総合計画)、②関連部局の計画との関係とした。

「社会・経済・政治的要因」は、政策実施過程において、①社会における関心の程度(世論、マスコミの態度など)、②対象集団の規模・特性・態度、③経済的資源で分析される。これら3つの分析項目は、政策に対する合意の程度や政策実施に対する支持の度合いに影響を与える要素であり、政策の実施が容易か困難かということが、ある程度規定される要素となる。政策実施過程では、「現実のアウトプット」あるいは「社会で認知されたアウトプット」は実体を伴っており、それらに対する世論、マスコミの態度、政策の対象集団の規模・特性・態度、社会の経済的負担の有無・程度を把握することが可能である。しかしながら、計画策定過程は、どのようなアウトプットを目的とするかを決定する段階であり、その計画の内容に対して社会・経済・政治的要因が影響を与えると想定される。本研究では、行政組織と執行担当者がこれら3つの項目に関して、どのような場や手段を通じて、どのような対象集団から、どのような情報を把握し、計画策定活動に影響を受けたかを分析する。

政策実施活動もスポーツ振興計画策定活動も、「行政組織」と「執行担当者」が中心的な役割を担うことから、これらの分析要素は修正を行わずに次の分析項目を用いる。「行政組織」は、組織構成員が組織目的の達成に貢献しようとするような動機づけに関連した対内的な業務遂行能力であり、階層的統制の程度、組織内リーダーシップや組織間の形態と程度、遂行すべき業務に必要な技術や知識の保有の程度とされる。また、外部からの支持を調達することが、業務遂行にとって重要であるため、業務遂行に関する技能とは異なる専門的スキルと、公衆や議会、特定のアクターからの支持調達能力が対外的組織能力とされる。さらに、その他の組織特性として、全行政組織の計画策定活動体系における位置づけ、歴史的な発展の経緯、主たる顧客集団、得意とする技術、決定準則や標準作業手続きなどのプログラムである。「執行担当者」は、行政組織の中で外部との接点に位置している組織メンバーであり、外部社会との日常的な相互関係を形成していることから、重要な分析要素とされる。「執行担当者」の特性を把握するものとして、採用形態や人事パターンなどでみられる組織に対する一体感の程度、執行すべき業務に就いている期間やそれ以前の経歴などが外部集団との結びつきを把握する手がかりとされ、個人的能力を把握するには執行担当者が習得している知識や技術の種類と程度を分析することが必要とされる。

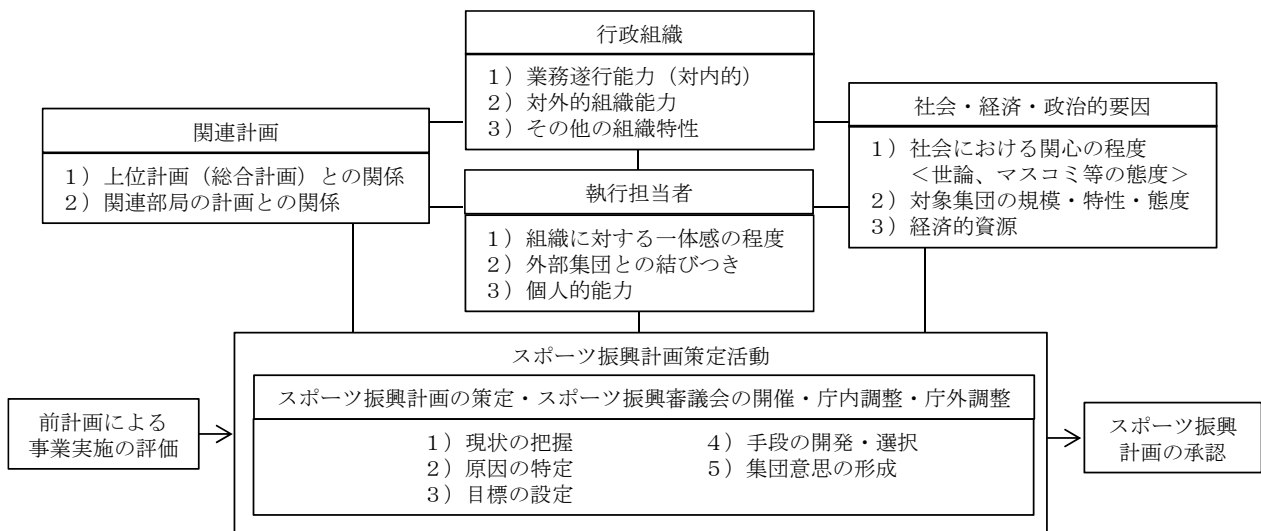


図3-1-1 計画策定過程における行政分析モデル
 出所：政策実施過程における行政分析モデル（真山、1986）を基に修正し作成

以上のように先行研究を検討し、政策実施過程における行政分析モデル（真山、1986）に修正を加えて、スポーツ振興（推進）に関する計画策定過程における行政分析モデル（図3-1-1）を作成した。

3-2. 調査方法

本研究では、政策実施過程における行政分析モデルを修正したモデルを用いたため、A 県のスポーツ振興局職員 1 名（平成 24 年 9 月 16 日）、C 市のスポーツ部職員 1 名（平成 25 年 1 月 4 日）に、計画策定過程とモデルの妥当性、分析要素と項目の妥当性、社会・経済・政治的要因が行政組織と執行担当者及び計画策定活動に影響を与える場と政策アクター等に関するヒアリング調査を実施し、分析モデルの内容的妥当性を確認した。さらに、モデルの論理的妥当性について、スポーツ政策とスポーツ経営学を専門とする大学教員 1 名（平成 25 年 2 月 25 日）に意見を求めた。

調査方法については、観光行政などの政策アクターが計画策定過程に加わったと想定できるスポーツ振興計画を有する都道府県自治体から、知事部局へ計画策定部署を移管した自治体と教育委員会に留めている自治体を 1 県ずつ調査対象自治体として選定し、関係資料を収集し、インタビュー調査を実施した。A 県のスポーツ振興局スポーツ計画担当課長と係長、B 県の教育庁社会体育班長の 3 名にインタビュー調査（A 県：平成 24 年 11 月 1 日、平成 25 年 1 月 31 日、B 県：平成 25 年 1 月 11 日、平成 25 年 2 月 5 日）を 2 回ずつ実施し分析を行った。関係資料については、情報開示可能であった各県のスポーツ振興（推進）計画、総合計画、関連計画、関連条例、組織体制に関する資料、スポーツ振興審

議会議事録・配布資料、庁内の調整（検討）会議配布資料、議会議事録を入手した。

4. 調査結果及び考察

本章では、各自治体の計画策定活動に関する調査結果を述べるにとどめ、スポーツ振興（推進）計画の計画策定活動に影響を与えた要因に関する調査結果は、「5. まとめ」に研究課題とともに記載する。

4-1. A 県スポーツ振興計画の特徴と計画策定活動

A 県では、2007 年にスポーツ振興に関わる事業を教育委員会から知事部局へ移管し、2008 年にスポーツ振興計画が策定されている。前計画は 2002 年に教育委員会において策定されており、「『する』スポーツの振興」「『みる』スポーツの振興」「スポーツを『支える』環境の整備」の 3 つの観点から施策が展開されていた。2008 年に策定された計画は、知事部局への移管後の計画であり、A 県 10 ヶ年総合計画の内容を踏まえ、「スポーツを始めたいくなる、もっと楽しめる A 県を実現」「世界を目指す A 県アスリートの育成」「スポーツ都市 A の実現に向けた、仕組みづくりを環境整備」との 3 つの柱が掲げられた。このスポーツ振興計画の策定に際して、3 回の庁内検討委員会・作業部会、3 回のスポーツ振興審議会が開催されている。この間に執行担当者である計画を担当する課長（以下、計画担当課長）、企画調整係長、主任の間でのやり取りと同時に、各部署間でも課長を中心にした連携がなされていた。この計画策定過程について、Ph.P 手法を適用させ、各段階におけるマネジメントを分析した。

① 現状の把握

A 県では、スポーツ振興計画の策定に当たり、新規で行う事業よりも既存事業の成果の検証や、現行のスポーツ振興計画の課題等を基に計画が策定されている。実際に、2007 年前に開催されたスポーツ振興審議会では、現行のスポーツ振興基本計画の課題について審議委員より意見が出されている。この観点からスポーツ振興計画を見ると、世界を目指す A 県アスリート育成として選手強化体制の整備などの施策の充実が図られたり、A 県アスリートを称える顕彰制度の充実が掲げられたり、A 県のアスリートを支える施策が記載されている。また、計画の課題のみならず、実際のスポーツ現場の課題も示されており、審議会を通して A 県におけるスポーツの現状が把握されていることが読み取れる。しかしながら、教育委員会で策定されていた計画については、その事業内容に対する評価は行われておらず、2008 年策定の計画は、新しく策定する計画との認識がされていた。そのため、A 県では、現状の把握に際して前計画の事業評価は反映されていないと考えられる。

さらに、2008 年にはスポーツ振興基本計画に対するパブリックコメントが実施され、計画へ反映されていたことが確認された。従って、前計画の課題と、スポーツ振興審議会およびパブリックコメントといった要因によって、スポーツ環境の現状が把握されているとまとめられる。

② 原因の特定

この段階については、上記、現状の把握と同時にされている。例えば、スポーツ振興審議会では各委員よりスポーツを取り巻く現状について意見が出されているが、同時にこの現状を引き起こす原因が言及されていた。スポーツ振興審議会はスポーツに関連した民間企業の実務家、大学研究者、競技団体関係者、県議会議員など多様なバックグラウンドを持つ計 20 名で構成されているため、幅広い分野の現状と原因が述べられている。実際に A 県スポーツ振興審議会の資料とスポーツ振興計画を比較すると、「運動部活動の振興」から「運動部活動の充実」といった表現に変更されている。しかしながら、審議会の委員の意見を反映した具体的な施策は示されておらず、部局内の検討のみが行われたと推察される。

③ 目標の設定

次に、原因に対する目標設定であるが、第 2 回スポーツ振興審議会（2008 年 3 月）の資料および議

事録より、第 1 回スポーツ振興審議会（2007 年 10 月）の意見を基に目標設定が行われていることが分かった。この目標を設定する過程において、庁内検討委員会および作業部会が開催されており、目標達成に関わる他部署との調整、目標設定が行われていたことも窺える。目標設定に際しては、2007 年 1 月に実施された世論調査結果（スポーツ実施率や地域スポーツクラブの設置数等）を参考にしているが、目標数値の根拠について曖昧さが残ることも事実である。

④ 手段の開発

目標が定められれば、その達成のための手段が検討されるが、スポーツ振興審議会の委員により提示された意見を基に、スポーツ振興主管部局内で施策案が検討されている。その過程において、既存事業が改善されることもあるが、他部署において実施されている事業を取り込むこともある。提案された施策については、財務主管部局において予算要求と主計との調整により実施が決定される。2008 年に策定されたスポーツ振興計画は、都市計画の中に初めてスポーツが取り込まれたため、将来の発展のためにとの意図で認められた施策も多い。その際には、広域的な行政主体がすべきことなのか、区市町村の地域レベルで扱うべきことなのかといった観点で施策の取捨選択が行われていた。

⑤ 集団意思の形成

本調査が対象としたスポーツ振興計画は、庁内の政策アクターとは、計 3 回の庁内検討委員会・作業部会を通して、スポーツ振興主管部局内および他部署との連携、計画の内容の合意に至っている。庁外の政策アクターとは、計 2 回のスポーツ振興審議会、1 回のパブリックコメントを通して意見の集約が行われた後、第 3 回の審議会において審議委員の承認が下されている。つまり、(1) 庁内検討委員会・作業部会での調整、(2) スポーツ振興審議会への提出・合意という手順であり、実質的な計画内容はスポーツ振興主管部局および庁内検討委員会・作業部会で決定されていると考えられる。最終的には、スポーツ振興主管部局のみならず、他部局が計画に関わっているため、知事の決裁により最終的な決定が行われている。

4-2. B 県の体育・スポーツ推進計画の特徴と計画策定活動

B 県では、2007 年に地教行法の一部が改正された後も、引き続き教育委員会がスポーツ行政を担い、2012 年に第 11 次「体育・スポーツ推進計画（以下、

第11次計画」が策定された。1962年に第1次計画が策定されて以来、約5年を期間として改訂が重ねられながら、地域の実情に応じた体育・スポーツの振興のために策定されてきた。「スポーツ基本法（2011年6月公布、8月施行）」の趣旨やB県の「体育・スポーツ振興条例（2010年制定）」に基づき、施策を体系的、計画的、継続的に推進するために、第11次計画が策定されている。前の計画である第10次体育・スポーツ振興計画（以下、第10次計画）は、「子どもたちの生涯にわたる健康とスポーツ環境を拡大する戦略」「県民の健康・活力を高める戦略」「地域のスポーツ環境を整備する戦略」「競技力を育てる戦略」「国民体育大会・全国障害者スポーツ大会を成功させる戦略」という5つの柱で構成されていた。地教行法の一部が改正された2007年以降に策定された第11次計画では第10次計画を踏襲した「生涯スポーツの推進」「子どもの体力向上と体育の充実」「競技力の向上」「スポーツ環境の整備」に加えて、「スポーツを活用した地域の活力づくり」の柱が掲げられた。本調査では、この第11次計画の策定過程の分析を行った。

表 4-2-1 体育・スポーツ振興計画策定検討会議設置要綱

検討会議 座長	教育庁教育振興部次長
検討会議 委員	教育庁 企画管理部（教育政策課長） 教育振興部（生涯学習課長、 学校安全保健課長、体育課長） 健康福祉部 （健康づくり支援課長、 高齢者福祉課長、障害福祉課長、 保険指導課長） 国体・全国障害者スポーツ大会局 （大会総務課長）
ワーキング グループ 会議座長	教育庁 教育振興部 （体育課スポーツ振興室長）
ワーキング グループ 構成員	教育庁 企画管理部 （教育政策課教育立県推進室） 教育振興部 （生涯学習課学校・家庭・地域連携 室、学校安全保健課保健給食室、 体育課学校体育室、 体育課スポーツ振興室） 健康福祉部 （健康づくり支援課健康推進室、

健康づくり支援課食と健康・がん対策室、高齢者福祉課在宅福祉推進室、障害福祉課地域生活支援室、保険指導課介護保険室）
国体・全国障害者スポーツ大会局
（大会総務課、
障害者スポーツ大会課）

計画の策定に当たっては、他部署と調整を行う以前に体育課内検討会議が行われている。その後、関係各課課長による体育・スポーツ振興計画策定検討会議が実施され、その作業部会であるワーキンググループ会議が設置された。これらの会議構成員は、次長、課長、室長、班長で構成され、部署間の主なやり取りは班長を中心として行われた（表 4-2-1）。なお、会議を簡素化するという全庁的な方針により、体育・スポーツ振興計画策定検討会議は第1回が開催された後、各関係部署で検討・決裁を行った上で、ワーキンググループ会議のみを開催することになった。また、この間に4回開催されたスポーツ振興（推進）審議会における審議や、議会における意見などを踏まえて、計画が策定された。この過程を第11次計画の策定活動として捉え、Ph.P手法を適用させることにより、各段階におけるマネジメントの実態を分析した。

① 現状の把握

第11次計画の作成に当たっては、第10次計画に基づく事業に対する評価及び課題や、タウンミーティングから発展している。実際に平成22年度のスポーツ振興審議会（2012年1月より、スポーツ推進審議会へ名称変更）において、審議委員より事業に対する意見が述べられている。そのような意見に基づき、第11次計画の内容を検討していくことが事務局担当者の発言からも読み取れた。また、前計画により実施されていた施策や事業を展開する過程で体育協会やスポーツ推進委員、小学校・中学校・高等学校体育連盟、指定管理者から寄せられた意見を検討している。さらに、2012年には（仮称）第11次「体育・スポーツ推進計画」（素案）に対するパブリックコメントを実施しており、県民の意見も計画に取り込まれていると言えるであろう。従って、現行の体育・スポーツ推進計画に対するスポーツ振興（推進）審議会からの意見、前計画の評価、体育協会やスポーツ推進委員、小学校・中学校・高等学校体育連盟、指定管理者の意見、パブリックコメントといった外的な要因によって、現状が把握されたと捉えられる。

② 原因の特定

この段階については、現状の把握と同時に行われているが、第11次計画の骨子案が提出された際に、スポーツ振興審議会委員よりさらに踏み込んだ意見が述べられている。平成22年度第1回スポーツ振興審議会では、幼児体育に関連したて、その現状および原因について言及されている。

③ 目標の設定

次に、原因に対する目標設定は、スポーツ振興（推進）審議会の意見を基に事務局やワーキンググループ会議等で検討され、設定されている。その内容は、審議会の意見を反映したものであるとともに、文部科学省の運動指針や国の調査データを基にしたものであった。つまり、審議会における主観的な判断のみならず、外部データを用いて客観的で妥当性の高い目標を定めようとしたことが分かる。また、平成23年度スポーツ推進審議会では、課題の解決を担う主体は教育庁のみならず、知事部局も関わり、担当する部署が内容を記載していることが述べられている。したがって、部局を超えた横の連携が取られており、計画の内容や設定された目標は実現可能性が高いものとなっていると考えられる。

④ 手段の開発

課題解決に対する手段の開発は、上記の目標の設定と同時に事務局やワーキンググループ会議等で策定されていると考えられる。施策の内容は、既存事業が多いことが審議委員より指摘されているが、幼児期の体力づくり、スポーツを通じた地域の活力づくりといった新しい施策も含まれている。これらの点は、スポーツ振興（推進）審議会で課題として挙げられた意見、県議会からの要望であり、各政策アクターからの影響が読み取れた。

⑤ 集団意思の形成

庁内では、1回の検討会議、2回のワーキンググループ会議、及び社会体育班長を中心として行われたやり取りを通して、各部署の計画や既存事業に関する調整が行われ、庁内の政策アクターである組織と合意が形成されたと言える。

庁外の政策アクターとの合意形成については、スポーツ振興（推進）審議会では委員の意見を集約していたことや、議会からの意見を計画に反映させていたこと、さらにはパブリックコメントの実施による修正を通して、県民を含めた合意形成が図られたと考えられる。

以上のように、庁内での検討会議、スポーツ振興（推進）審議会、県議会、パブリックコメントとい

う主な手続きを経る過程において、各政策アクターから影響を受けながら、各政策アクターの意見を取り入れて調整を行い、集団意思が形成されていることが読み取れた。

5. まとめ

(1) 計画策定活動

両県ともに庁内の政策アクターである関係部局と庁外の政策アクターであるスポーツ振興（推進）審議会委員が、「現状の把握」「原因の特定」「目標の設定」「手段の開発・選択」の各段階で計画策定活動に参画し影響をもたらしていた。そして計画策定の最終段階である「集団意思の形成」については、庁内の政策アクターとの検討会議、スポーツ振興（推進）会議、パブリックコメントの実施が主な手段として用いられていたことが明らかになった。

この5つの小段階の中でも、最初の段階である「問題の把握」については、2つの県で異なる特徴が把握できた。A県では、計画策定を担当する行政組織が知事部局へ移管されたことにより、県の総合計画が上位計画に位置付いた新たなスポーツ振興計画として策定され、前計画の実施事業の評価は「現状の把握」には反映されなかった一方で、B県においては、前計画を踏襲することを前提として、実施事業の評価と課題から計画の検討が開始されていた。

(2) 行政組織

行政組織については、両県ともに、計画策定を担当する他に、スポーツ振興（推進）審議会、スポーツ活動の推進、スポーツ大会・体育大会、スポーツ環境の整備に関する事務を担当していたことから、スポーツ振興（推進）に関する対内的な業務遂行能力（知識や技術）を担保していたことが窺えた。また、特定の政策アクターからの支持を調達するという対外的組織能力については、両県ともに県の総合計画を上位とし、スポーツ施策が重要施策とされていたことから、首長や庁内関係部局という政策アクターとの調整を経ることで、支持を調達していたと言える。さらに、計画策定を担当した行政組織が、スポーツ振興（推進）審議会を開催し、外部の政策アクターとともに「問題の把握」から「手段の開発・選択」までの過程が進められ、「集団意思の形成」が行われたことから、支持が調達できたと言える。しかしながら、庁内や審議会に関連しない団体や個人からの支持を十分に調達できていたかについては、分析することができなかった。真山（1994）に従えば、首長、庁内関係部局、審議会委員、議会等からの支持は組織間政策ネットワークに参加する

政策アクターによるものである。組織間政策ネットワークの前段階で形成されるイシュー・ネットワークに含まれる政策アクターからの支持がどのように調達されたかを分析するには、イシュー・ネットワークが機能する場を特定し、その場に参加する政策アクターからの意見の集約方法や支持の調達過程を明らかにする必要がある。両県ともに「集団意思の形成」段階で実施されたパブリックコメントが、一つの場であったと考えられるが、計画策定活動の最終段階であることから、パブリックコメントをイシュー・ネットワークからの意見収集の手段として、そこでの意見を検討し、計画に反映させることは、時間的にも手続き上においても不可能であると考えられる。木村(2012)が提案するように、計画策定活動の初期段階、中盤、最終段階に複数回実施し、議論を深め、集団意思の形成を図ることが有効であろう。また、本研究では詳細を把握できなかったが、イシュー・ネットワークから意見収集が可能な他の方法として、スポーツに関する世論調査、団体ヒアリング、タウンミーティングなどが想定できる。これらの手段によって、どのように意見が収集され、その後の過程でどのように計画策定活動に生かされたのかを分析することが必要であろう。

(3) 執行担当者

A県では、計画担当課長を執行担当者としてとらえ、B県では社会体育班長を執行担当者として分析を行った。両県では、外部集団との結びつきの特徴に違いがあった。A県では職員が配置され、その職員の業務経歴にしたがって、様々な外部集団や庁内外の政策アクターと多様な結びつきが築かれていることに対して、B県では義務教育の校長が配置されており、スポーツ行政の中でも特に学校体育や地域のスポーツに関する外部集団や政策アクターと長期間に築かれた結びつきをもっていた。移管したことにより、これらの結びつきの特徴の違いが、特定の政策アクターからの支持を得るために、具体的にどのように影響したかについては、政策アクターとの具体的な調整をより詳細に検討することが必要であろう。

また、個人的能力については、両県ともに執行担当者及び行政組織が庁内の関係部局や審議会委員などとの調整役としての役割が強く、意見を集約し、集団意思を形成しながら計画に反映させる能力が求められていた。言い換えれば、専門的な意見を発言する政策アクターの影響がスポーツ振興計画の策定活動では強く表れると言える。

(4) 関係計画

計画策定活動に影響を与える「関係計画」については、両県ともに県の総合計画を上位計画とし、これらの総合計画で記された内容と整合性を持ち、他の関連部局の計画とも部分的に関連性を含んでいたことが確認された。また、教育委員会にスポーツ振興(推進)計画策定部署を留めているB県のみで、他の上位計画があることが明らかになった。もう一つの上位計画として県教育委員会の教育振興基本計画が位置付いており、これらの2県の違いは、計画策定部署の移管により生じた結果であると言えるであろう。この結果から、知事部局へ移管した場合には、スポーツ振興(推進)計画に、学校におけるスポーツを対象とした施策が含まれる可能性は低下することが示唆される。

さらに、中司(2012)は、自治体による相互参照がスポーツ振興計画の内容に影響を与えていることを明らかにしているが、本研究で調査対象とした両県では、国や他自治体のスポーツ振興(推進)計画の影響は把握されなかった。これは、総合計画の一部に位置づけて策定したA自治体が、国のスポーツ推進計画よりも先進的に策定されたことと、B自治体が1962年から繰り返しスポーツ振興計画を策定し、両県ともに内政条件が整った自治体であったことがその理由であろう。他の都道府県を分析する場合には、「関係計画」に他の自治体により策定されたスポーツ推進計画を含めた分析モデルを検討することが必要であろう。

(5) 社会・経済・政治的要因

本研究では、行政組織と執行担当者が社会・経済・政治的要因を、どのような場や手段を通じて、どのような対象集団から、どのような情報を把握し、計画策定活動に影響を受けたかを分析した。場や手段については、主に関係部局と開催した庁内の検討会議とスポーツ振興(推進)審議会、県議会であった。スポーツ振興(推進)計画に関連する計画や施策を実施していた庁内の政策アクター、スポーツ振興(推進)に関する団体の代表者や専門家、議員などの庁外の政策アクターから各スポーツ振興(推進)分野の現状や課題、意見等が寄せられる過程で、社会・経済・政治的な影響を受けながら、計画策定活動に反映されていた。政策アクターの全発言が、計画に反映されることはなく、その判断は行政組織及び執行担当者がどのように意見を集約するか、あるいは集約された意見が、庁内の検討会議や審議会などでどのように議論されたかを明らかにする必要がある。この課題については、真山(2001)が提示している4つの合理性(経済的合理性、技術的合理性、

政治的合理性、行政的合理性)を用いることが有効であろう。

B県では、タウンミーティングが開催されていたが、社会的要因を広く捉えるためには、パブリックコメントを複数回実施することやスポーツに関する世論調査、前計画の事業実施段階における評価などをより活用することで、県民からの意見をさらに取り込む必要がある。このためには、計画が策定されるまでに形成されるイシュー・ネットワークと政府間政策ネットワークを区別し、それぞれに対応した計画策定活動の進め方が求められる。

以上のように本研究では、真山(1986)の「政策実施過程における行政分析モデル」を、計画策定過程を分析するために修正を加えて、計画策定主体である行政組織・執行担当者と政策アクターとの関わりに焦点をあて、スポーツ振興(推進)計画策定過程における、政策アクターからの影響と調整の実態を明らかにした。地教行法の一部改正により、スポーツ行政組織の知事部局への移管は活発化しているが、A県と同様に移管した他の多くの都道府県自治体は、移管後の組織体制で初めて計画策定を実施している。組織知としての組織文化やノウハウは、外部から調達することや短期的に蓄積することができないために、今後、移管された行政組織が計画策定を重ねた後に、地教行法の一部改正が及ぼした影響が明確に表れてくるであろう。

今後は、本研究で示唆された各分析要素に関する研究課題に取り組み、スポーツ推進計画策定活動や政策実施活動の改善に寄与し、スポーツ推進に様々な期待を寄せる社会集団や個人の便益をさらに創出していくために分析モデルの構築を目指したい。

引用・参考文献

- 1) 原田宗彦(2011)スポーツマネジメントの時代. 月刊体育施設第40巻12号, 体育施設出版
- 2) 原田宗彦(2011)地方の復権を地域経済学から考える. 現在スポーツ評論25, 創文企画
- 3) 川邊保孝・柳沢和雄(2009)広域スポーツセンター育成政策の実施過程に関する研究. 筑波大学体育科学系紀要Vol.32, 筑波大学
- 4) 木村和彦(2012)スポーツ政策の形成過程と今後の展望: スポーツ基本計画策定への参加経験を踏まえて. 体育・スポーツ経営学研究第26巻, 日本体育・スポーツ経営学会
- 5) 真山達志(1986)行政研究と政策実施分析 - 行政研究の分析モデル - に関する一考察. 法学新報第92巻5・6月号, 中央大学法学会

- 6) 真山達志(1994)政策実施過程とネットワーク管理. 法学新報第100巻5・6月号, 中央大学法学会
- 7) 真山達志(2001)政策形成の本質 - 現代自治体の政策形成能力 -. 成文堂

- 8) 中西純司(2012)スポーツ政策とスポーツ経営学. 体育・スポーツ経営学研究第26巻, 日本体育・スポーツ経営学会

- 9) 成瀬和弥(2011)都道府県におけるスポーツ振興計画の施策. 菊ら編 スポーツ政策論, 成文堂

- 10) 中司雄基(2012)スポーツ政策分野における政策革新 - 地方自治体のスポーツ振興計画に着目して - (2011年度修士論文). 早稲田大学大学院スポーツ科学研究科

- 11) 中尾健一郎ほか(1994)地域スポーツの振興策に影響を及ぼす体育・スポーツ行政組織の社会的勢力に関する研究. 筑波大学体育科学系紀要Vol17, 筑波大学

- 12) 岡本薫(2008)Ph.P手法によるマネジメントプロセス分析 - 国・自治体・企業・団体・学校などあらゆる組織のガバナンスのための方法論. 商事法務

- 13) 沖村多賀典(2011)都道府県の総合計画とスポーツ政策. 菊ら編 スポーツ政策論, 成文堂

- 14) 笹川スポーツ財団(2012)スポーツ政策調査研究報告書

- 15) 鈴木英介(2009)東京都のスポーツ振興行政の在り方に関する一考察 - これからの東京都スポーツ行政への提言 - (2008年度リサーチペーパー). 早稲田大学大学院スポーツ科学研究科

- 16) 鈴木漠(2011)スポーツ政策の形成過程 菊ら編. スポーツ政策論, 成文堂

- 17) 早稲田大学スポーツビジネスマネジメント研究室・電通ソーシャルスポーツ・イノベーションチーム(2011)地方自治体におけるスポーツ施策イノベーション調査報告書

- 18) 渡正(2010)地方自治体におけるスポーツ政策の現状と課題. 徳山大学論叢71, 徳山大学

- 19) 山口二郎(1994)政策の類型 西尾勝・村松岐夫編. 講座行政学第5巻業務の執行, 有斐閣

この研究は笹川スポーツ研究助成を受けて実施したものです。

