

スポーツ推進計画の地域特性を高めた ネットワーク・ガバナンスと施策決定の合理性

石井 十郎*
原田 宗彦**

抄録

スポーツ基本法（文部科学省、2011）の第一章第四条には、地方自治体の責務として、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、（中略）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」と記されている。石井ら（2013）は、地域特性に応じたスポーツ振興計画またはスポーツ推進計画が策定された仕組みを明らかにするために、「計画策定に影響を及ぼすネットワークや政策アクターの活用方法に関する研究」と「政策決定に関する研究」の必要性を提示した。そこで、本研究は、政策ネットワークにおけるネットワーク・ガバナンスと施策決定における合理性の観点から、地域特性に応じたスポーツ推進計画が策定された仕組みを明らかにすることを研究目的とした。

地域特性に応じた計画を策定したと考えられる地方自治体の中から、政令指定都市 2 事例と都道府県自治体 2 事例を選定し、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、スポーツ推進計画の地域特性を高めたと考えられる下記の点が明らかになった。

イシュー・ネットワークに対するガバナンスでは、「特定の問題やイシューに取り組むためのネットワーク活性化」に関する手法と「公式的な政策へ影響を与える」手法が計画の地域特性を高めていた。

組織間政策ネットワークに関しては、「特定の問題やイシューに取り組むためのネットワーク活性化」に関するガバナンス手法や、自由度の高い協議・検討が行われたという「不確定要素のマネジメント」が計画の地域特性に影響をもたらした。

施策決定における合理性については、地域特性に応じた施策が検討・決定する過程では主に政治的合理性と行政的合理性からの判断がなされていた。さらに、社会的合理性とも言える基準が新たに見つかり、地域特性に応じた施策の決定過程で用いられていたことが明らかになった。

キーワード：イシュー・ネットワーク，組織間政策ネットワーク，
ネットワーク・ガバナンス、施策決定の合理性

* 神奈川大学人間科学部 〒221-8686 神奈川県横浜市神奈川区六角橋 3-27-11

** 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

Network Governance and Rationality of Policy Making which Facilitated Regional Specialization of Sports Promotion Plans

Juro Ishii*
Munehiko Harada**

Abstract

Chapter 1, Article 4 of the Basic Sports Law (MEXT, 2011) describes local authorities' duties to be such that "local governments should follow fundamental principles... and are obligated to formulate and implement regionally specialized policies." Ishii et al. (2013) indicated the necessity of "research into the methods of utilizing networks and policy network actors that influence planning" and "research into policy making" in order to demonstrate the mechanism by which regionally specialized sports development plans and sports promotion plans are formulated. Therefore, this study's objective is to demonstrate the mechanism by which regionally specialized sports promotion plans are formulated from the perspective of network governance within policy networks, and the rationality of policy making.

From the local authorities formulated regionally specialized plans, we selected two cases from ordinance-designated cities and two from prefectural authorities, gathered relevant data, and conducted interview surveys. The results of the analysis revealed the following points, which were thought to have facilitated the regional specialization of sports promotion planning.

Within the governance of issue networks, methods related to the "activation of networks to address specific problems and issues" and methods "influencing official policy" facilitated the plans' regional specialization.

In relation to interorganizational policy networks, methods of governance related to the "activation of networks to address specific problems and issues" and the "management of uncertainties" through the implementation of highly flexible consultations and reviews influenced the plans' regional specialization.

Regarding the rationality of policy making, in the process of reviewing and determining regionally specialized policies, assessments were made primarily based on political and administrative rationality. Furthermore, it was revealed that new socially rational standards were found and used in the process of planning regionally specialized policies.

Key Words : Issue Networks, Interorganizational policy networks,
Network Governance, Rationality of Policy Making

* Kanagawa University 3-27-11 Rokkakubashi Kanagawaku Yokohama,
Kanagawa 221-8686 Japan

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

1. はじめに

スポーツ基本法（文部科学省、2011）の第一章第四條に地方自治体の責務として、「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」と明記されている。しかし、地方自治体の計画の施策項目は、スポーツ振興基本計画（文部省、2000）の施策と類似していること（成瀬、2008）、また地方自治体のスポーツ政策は独自性があるとは言い難く、国の政策に準じて各種施策が実施されているのが実態である（川邊・柳沢、2009）ことが指摘されてきた。さらには、地方自治体がスポーツ振興計画を策定する際に、他の地方自治体や国の計画を参照することも中司（2012）が明らかにしている。

一方で、早稲田大学・電通（2011）は、地方自治体において、スポーツ政策の果たす役割は、体育やスポーツの普及・振興（Development of Sports）に加えて、スポーツイベントやスポーツ観光などを触媒とした Development through Sports の比重が増してきていることを明らかにしている。このような動きが促進される背景には、スポーツ推進部局の知事部局へ移管や、2012年の日本スポーツツーリズム推進機構発足、また日本各地で設立され始めているスポーツコミッションなどが挙げられよう。これまで、国のスポーツ振興基本計画と大きく変わらない施策内容で計画を策定してきた地方自治体が、近年では地域特性に応じた施策を有するスポーツ推進計画（以下、スポーツ計画）を策定し始めている。

スポーツ計画の策定過程に関する研究は、中尾（1994）や渡（2010）、中司（2012）、中西（2013）、石井ら（2013）などがある。それらの中でも、石井ら（2013）は、計画策定部局を知事部局へ移管した自治体と教育委員会内で策定した自治体の計画策定活動に関する比較分析を行った。この中で、地域特性に応じたスポーツ計画が策定された仕組みを明らかにするためには、「計画策定に影響を及ぼすネットワークや政策アクターの活用方法に関する研究」と「政策決定に関する研究」の必要性を指摘している。

2. 目的

地方自治体において、地域特性に応じたスポーツ計画がどのように策定されたのかについて、ネットワーク・ガバナンスと施策決定における合理性の観点から明らかにすることを本研究の目的とした。

具体的には、スポーツ推進計画の策定過程に形成されるイシュー・ネットワークと組織間政策ネットワークにおける、ネットワーク・アクターとの関係性及びネットワーク自体のガバナンス手法を明らかにすることを第一の目的とし、経済的・技術的・政治的・行政的合理性（真山、2001）の視点から施策決定に用いられた合理性を明らかにすることを第二の目的として、地域特性を高めたスポーツ計画策定の仕組みを明らかにした。

3. 方法

3-1. 先行研究と分析の視点

本研究では、スポーツ振興計画の策定活動に関する基礎的研究である「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（石井ら、2013）で提示された研究課題「計画策定に影響を及ぼすネットワークや政策アクターの活用方法」と「政策決定」の実態を明らかにしようとしたものである。前者の課題については、真山（1994）と落合（2008）を主な分析視点とした。また、後者の「政策決定」に関する研究課題については、真山（2001）が提示した合理性に依拠した。

（1）イシュー・ネットワークと組織間政策ネットワーク

真山（1994）は、政策に関するネットワーク概念の研究を整理し、具体的な政策開発過程の前に形成される「イシュー・ネットワーク」、政策開発過程で形成される「組織間政策ネットワーク」、政策実施過程に関わる「政策実施ネットワーク」という3種類の政策ネットワークの存在を提示した。本研究で分析を行うスポーツ計画策定段階で形成される政策ネットワークは、「イシュー・ネットワーク」と「組織間政策ネットワーク」であり、それらの特徴は次のように説明されている。

「イシュー・ネットワークは、ある政策課題に関して関心のある、あるいは利害関係がある集団や個人が、政府レベルや公私部門、あるいは営利・非営利の区別なく、比較的自由に参入したり脱退したりしているネットワークである。そして、イシューが政策課題として取り上げられた後に、政府が公式的な対応を行う段階で形成される組織間政策ネットワークは、イシュー・ネットワークより範囲は狭まるが結合度がより高いネットワークが形成される。このネットワークでは、参加者相互はネットワークが正常に機能していることに大きな利害関係を持つようになり、より体系的かつ継続的なかかわりを持つようになる。しかも、この段階になると個人単位の参加はほとんど影をひそめ、ネットワーク参加

の単位は組織となる。」

スポーツ計画をめぐるネットワークに参加する政策アクターに関する研究には、「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勢力に関する研究」（中尾ら，1994）や石井ら（2013）などがある。これら2つの研究は、真山（1994）に従えば、イシュー・ネットワークと組織間政策ネットワークにまたがる研究である。計画策定過程において形成される2種類の政策ネットワークでは、異なる政策アクターが参画し、ネットワークが形成されることが明らかにされており、それぞれのネットワークのあり方が政策課題や施策に地域特性を反映させる可能性がある。そこで、本研究ではネットワーク・ガバナンス及び合理性を分析する際に、政策ネットワークを首長による諮問を境界として、イシュー・ネットワークと組織間政策ネットワークに分けた。

（2）ネットワーク・ガバナンス

ネットワーク管理やネットワークマネジメントという言葉を含めて、政策ネットワークのガバナンスに関する主な研究は、真山（1994）、木原（1995）、原田（1998）、落合（2008）などがあげられる。これらの中で、落合（2008）はローズ（1997、2007）が提示した「ネットワークは自律的であり、また、自己統制的である。（中略）つまり、統合されたネットワークは政府のステアリングに抵抗し、自らの政策を発展させ、自分たちの環境を作り上げる」という自己組織的ネットワークの概念を批判的に考察した。特に、自己組織的ネットワークは、参加する政策アクターが自己の利益の追求のために活動し、公共の利益の実現や保護は考えず、内部の自動的な調整能力が過信されている点に対して、政策ネットワークにおける意識的な調整機能やマネジメントの必要性を指摘した。そして、ネットワークマ

表1 ネットワークマネジメントの戦略

ゲーム マネジメント	<ul style="list-style-type: none"> ・特定の問題やイシューに取り組むためのネットワークの活性化 ・相互作用を支援するための一時的な組織的アレンジ ・解決法、問題、パーティーを結びつけること ・共同行動のための好ましい状況を促進する ・コンフリクトマネジメント（調停、裁定）
ネットワーク 構築	<ul style="list-style-type: none"> ・公式な政策へ影響を与える ・相互関係に影響を与える ・価値、基準、認識に影響を与える ・新たな提携の導入 ・不確定要素のマネジメント

出典 落合（2008）

マネジメントの重要な観点として、真山（1994）が政策ネットワークの全体目的（megagoal）に対するネットワーク・メンバーとの合意形成プロセス、資源調達の問題、コンフリクトマネジメントを取り上げ、原田（1998）がアクター間の協働関係の創出を主張したことにふれ、キッカーら（2007）によるネットワークマネジメントの戦略を表1のように修正した。本研究では、落合（2008）に依拠し、ゲームマネジメントとネットワーク構築の視点からネットワーク・ガバナンスの分析を行った。

（3）施策決定の合理性

石井ら（2013）によれば、計画策定担当部局が、計画策定に必要な情報を収集する場や手段は、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）会議、県議会であった。これらの場において、庁内の政策アクターや、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、意見などが寄せられる。しかしながら、政策アクターらの全ての発言が、政策課題や施策に反映されることはなく、また最終的に計画に定められた政策課題や施策がどのように決定されたのかについて必ずしも明確ではない。

政策課題や施策が決定される過程を明らかにするためには、計画策定担当部局あるいは担当者が行う情報や意見の集約方法、さらには、その集約されたものを、庁内の検討会議や審議会がどのように議論したのかを分析する必要がある。この研究課題に対して、本研究では真山（2001）が提示した4つの合理性を用いて分析を行った（表2参照）。

3-2. 調査対象と調査方法

（1）調査対象

地域特性をスポーツ計画に反映した地方自治体を選定するために、次の2つの基準を用いた。

選定基準①：スポーツ基本計画（文部科学省、2012）が策定された2012年3月以降に、スポーツ計画を改定または策定している。

選定基準②：スポーツ基本計画（文部科学省、2012）で示された総合的かつ計画的な7つの施策以外を施策としている。

選定基準①を満たす地方自治体は、政令指定都市では10事例、都道府県は25事例であった。この中で選定基準②を満たす地方自治体を調査対象候補とした。さらに、その中でも他自治体にもない施策を有する政令都市A・Bと都道府県X・Yを調査対象として選定した。

表2 施策決定の合理性

経済的合理性	同等の成果を上げるなら、できるだけ費用がかからず、短い時間で成果を生み出す案を選択しようとする際に追及されるのが、経済合理性である。逆に、費用や時間が一定であるとすれば、より多くの成果を生みだし、目標達成に大きな貢献をする案を追及するのが、経済合理性の追求ということになる。
技術的合理性	事業を進めていく上では、どのような工法や技術を採用するかが大きな論点となる。本来は、純粋に技術論で検討されることであるが、人々の主義主張や利害関係で複雑な展開になることが多い。経済性を追求するのか、環境への配慮を追及するのかといった、事業展開においての実現すべき価値が明確にならないと、技術的合理性の追求はできない。
政治的合理性	自治体であれば、首長の意向と真っ向から対立する事業は、実際にはその事業が問題解決にとって必要であっても、実現不可能である。あるいは、議会の勢力関係を考へて、本当に必要と思う事業の内容を変えざるを得ないということも少なくない。このような政治的実現可能性の検討は、事業案の分析を行うという意識のもとで行われているのではなく、どちらかというが無意識のうちに、経験と勘に基づいて行われている。
行政的合理性	実施を担当する組織はどこか、その組織の行動原理は何か、得意とする行政手段は何か、必要な技術を有しているか、実際に必要な資源を調達することができるかなどを検討することが重要である。行政的合理性の検討では、一義的には既存の行政組織での実施の可能性や難易度を検討することであるが、仮に既存の行政組織では事業の実施が困難な場合には、必要に応じて組織を再編成したり新設したりすることの可能性も検討する必要がある。

出典 真山 (2001) を基に筆者作表

(2) 調査方法と調査項目

イシュー・ネットワークと組織間政策ネットワークにおけるガバナンス手法と施策決定の合理性を分析するために、関係資料の収集とインタビュー調査を実施した。

関係資料については、情報開示可能であった各事例のスポーツ推進計画（現行と前計画）、スポーツ推進審議会に関する資料（諮問文書、条例、委員名簿、議事録、配布資料）、庁内の調整・検討会議に関する資料を入手した。

インタビュー調査は、スポーツ計画の策定を担当した職員もしくは策定過程の状況を把握する後任の職員を対象として、下記の日時に実施した。調査内容は、①現状分析に関する方法、②政策課題の検討に関する経緯、③実施施策案に関する庁内・庁外

関係組織との調整として、半構造化インタビューを実施した。

A市：2015年1月23日

スポーツ振興課課長補佐、職員

B市：2015年2月3日

スポーツ振興課企画係長、主任

X県：2015年1月30日

スポーツ振興課スポーツ企画班班長、主査

Y県：2015年2月4日

県民文化スポーツ課事務主査

(3) 分析方法

関係資料とインタビュー調査から得られた質的データをイシュー・ネットワークと組織間政策ネットワークに関するものに分けて、定性的コーディング（佐藤、2008）を用いて分析した。

ネットワーク・ガバナンスに関する分析では、落合（2008）に依拠しながら、ゲームマネジメントに関する分析視点を4つのコードとして設定し、ネットワーク構築には5つのコードを設定した。データを演繹的に分析し、スポーツ計画に地域特性を反映させた2種類の政策ネットワークに用いられたガバナンス手法を明らかにした。

施策決定の合理性に関する分析も、同様に真山（2001）の示した4つの経済的・技術的・政治的・行政的合理性をコードとして演繹的に分析を進めた。4つのコードに属さないデータについては、さらに帰納的に分析を進めて、他の合理性による施策決定がなされたかを探索した。

4. 結果及び考察

(1) スポーツ推進計画の策定活動と政策ネットワーク

①A市の計画策定活動と政策ネットワークの特徴

イシュー・ネットワーク形成期には、前計画の施策を実施する中で改善点や提案として情報が集まっていた。その情報や職員の意見、またスポーツ推進審議会でのスポーツ意識調査の結果と前計画の評価に対する審議結果をもとにして、スポーツ振興課で素案が作成された。さらに、その素案については、関係部局と事務レベルでの非公式な事前調整を行い、市長への素案説明及び市長からの意見がなされていた。

組織間政策ネットワーク形成期には、スポーツ振興課が作成した素案「次期スポーツ計画の策定に関する考え方」に基づき、2回のスポーツ推進審議会での検討が重ねられ、市長、副市長、関連局局長との庁内調整会議に報告された。最終的には、パブリック

クコメントの結果を反映させて、答申が提出された。

②B市の計画策定活動と政策ネットワークの特徴

イシュー・ネットワーク形成期に、政策部局にある企画担当部署と事前調整が行われたが、B市の計画策定活動の中心は組織間ネットワーク形成期であった。市長から諮問が出された後に、スポーツ振興審議会委員19名の中から6名が検討委員となり、項目別の検討、骨子案と中間案に関する検討が行われ、審議会において諮られた。検討委員会とスポーツ振興審議会（スポーツ推進審議会）に並行して、スポーツに関する意識調査が実施された。中間案（素案）が作成された後に、復興事業局、財政局、健康福祉局、子供未来局、経済局、建設局、教育局に対する意見照会、市民局長及び副市長と市長への事前説明を経て、政策調整会議に付議された。最終的には、教育委員会への報告や、庁外の政策アクターに対して、市議会市民教育常任委員会、パブリックコメント、庁外関係団体（県やスポーツ団体など6団体、プロスポーツ団体4団体）への意見照会を経て、政策アクターの意見を反映させた。

③X県の計画策定活動と政策ネットワークの特徴

イシュー・ネットワーク形成期から組織間政策ネットワーク期まで、コンサルタント企業に委託し、現状把握からスポーツ推進審議やパブリックコメントでの意見取りまとめ、スポーツ計画の作成までの策定活動が進められた。

イシュー・ネットワーク形成期には、スポーツ振興課と教育庁保健体育課で実施された前計画総点検に始まり、コンサルタントを活用しながら、現状の把握（県民の体力・スポーツに関する意識、社会体育施設・社会体育活動の現況）がなされ、スポーツ推進審議会が開催された。審議会後に1次素案が作成され、保健体育課保健体育班長と障害保健福祉課計画推進班長に示され、保健体育課と関連施策に関する調整が行われた。また、施策案とその達成目標、成果目標の検討がなされるまでに、諮問前に計9回の課内会議が開催されていた。

組織間政策ネットワーク形成期には、3回の審議会が開催される間に、教育委員会と各部局（知事公室、総務部、企画部、環境生活部、福祉保健部、農林水産部、商工労働部、土木建築部、策定担当部内観光政策課・観光振興課・交流推進課・文化振興課）への意見照会、パブリックコメント、市町村・関係団体（41市町村、県体育協会、県レクリエーション協会、県障害スポーツ協会、県スポーツ推進委員協議会、観光コンベンションビューロー、県高校体育連盟、県中学校体育連盟、県特別支援学校体育連

盟）からの意見聴取が行われ、政策アクターの意見が反映された。

④Y県の計画策定活動と政策ネットワークの特徴

イシュー・ネットワーク形成期に実施された県民の運動・スポーツ・文化に関する調査報告書により、新計画に向けた課題が把握された。

1回目のスポーツ推進審議会において諮問が行われ、組織間政策ネットワーク形成期における計画策定活動が開始された。この1回目の審議会において、委員によって前計画の達成状況が評価されて課題が明確にされ、諮問された5つの視点と総論の計6つのワーキンググループが設置された。各ワーキンググループを審議会委員、関係団体からの協力者（県障害者スポーツ協会、県体育研究所、県体育協会、スポーツ科学センター）、県内各地区のスポーツ担当者、事務局担当者（県民スポーツ課と教育委員会の体育スポーツ健康課の職員）で構成し、分野別に前計画の反省や県民の運動・スポーツ・文化に関する調査報告書を検討しながら、グループ協議が進められ、中間まとめと答申が作成された。ワーキンググループで協議が行われている期間に、市町村スポーツ担当者研修会、県民体育大会や他イベントでの担当者会、市町村体育協会の研修会での意見聴取や、県議会常任委員会報告、知事報告、関係団体ヒアリングの実施、県スポーツ施策推進幹事会報告を行うことで、それらの政策アクターからの意見がワーキンググループに反映された。

(2) ネットワーク・ガバナンス

①イシュー・ネットワークのガバナンス

a. ゲームマネジメントに係るガバナンス手法
・「特定の問題やイシューに取り組むためのネットワークの活性化」手法

A市では、利用者や利用団体の意見や提案は、施設運営やイベント実施に関わる施策実施主体を通じて、それらを所管する各課が集約していた。

・「解決法、問題、パーティーを結びつけること、共同行動のための好ましい状況を促進する」手法

A市では、障害者施設で作られたものを広く普及させるために、プロスポーツの試合で販売することを通じて、お互いを繋げるなど、小さな繋がりを多く創ることで意見や提案を出やすくした。

X県では、部局を超えてスポーツ振興課と教育庁保健体育課が前計画総点検に向けた組織を作り、生涯スポーツ、競技スポーツ、学校体育・子どもの体力、スポーツ施設のワーキンググループが作業を実施した。

・「コンフリクトマネジメント」手法

X 県では、審議会での議論を活発化させるために議事録を非公開として、利害調整を図った。

b. ネットワーク構築に関するガバナンス手法

・「公式的な政策へ影響を与える」手法

A 市では、指定管理者などの施策実施主体を通じて、利用者や利用団体などからの意見を間接的に収集するとともに、市役所で直接受ける手法が取られていた。また、地域住民を対象にしたスポーツ意識調査により、実態や課題を把握する方法が用いられた。さらに、様々な施策実施主体からも改善点や提案などを受けた。一方、庁内の政策アクターである関連部局とは素案に関する非公式な事務レベルでの調整や、市長や副市長、各局長への素案説明と意見聴取の方法により、計画で取り上げる課題や施策の案に反映させる仕組みであった。

X 県では、スポーツ振興課が教育委員会から知事部局に移管したことにより、新計画の位置づけに変化が生じ、スポーツツーリズムや産業化、プロスポーツに関する内容が具体的になった。

Y 県では、県民の意識調査の結果が、後の組織間政策ネットワーク形成期での検討の基礎資料とされた。

・「相互関係に影響を与える」手法

A 市では、先述した障害者施設とプロスポーツを繋げる取組みが、双方へ影響を与える手法としても考えられた。

・「価値、基準、認識に影響を与える」手法

X 県では、前計画の総点検によって、新計画では目標値を数値目標にするという課題があげられた。

・「不確定要素のマネジメント」手法

X 県では、審議会での議論や関連部局との調整などにおいて、住民の意向や意識とズレが生まれないように、基礎調査に時間が費やされた。また、スポーツ振興の現状と課題を十分にまとめた素案を作成した後に、審議会の開催、関連部局との調整が行われた。

② 組織間政策ネットワークのガバナンス

a. ゲームマネジメントに関する手法

・「特定の問題やイシューに取り組むためのネットワークの活性化」手法

A 市では、東京オリンピック・パラリンピックに向けた議論を活発化させるために、審議会委員として新たにパラリンピック出場経験者を加えていた。

Y 県では、諮問された分野毎にワーキンググループを設置・協議することにより、課題に対する議論を活発化させた。また計画を策定するために、審議会委員の選出項目に女性スポーツ、プロスポーツ、国

際交流・地域振興を加えて、各分野を代表する方を委員として加えた。

・「解決法、問題、パーティーを結びつけること、共同行動のための好ましい状況を促進する」手法

B 市では、審議会からメンバーを絞って検討委員会を開催し、発言をしやすくすることによって、事務局に意見を取り込んでいた。

Y 県では、分野別に計画案を協議・作成し、全グループによるワーキンググループ会議で全体的な調整を行うとともに、審議会で出された意見を反映させた。また、部局を超えて、県民スポーツ課と教育委員会体育スポーツ健康課の職員が、ワーキンググループの事務局担当者として加わり、両部局が計画策定主体として携わった。

・「コンフリクトマネジメント」手法

X 県では、審議会の議論を活発化させるためにイシュー・ネットワーク形成期と同様に議事録を非公開とする手法を用いて、利害調整が図られた。また、プロスポーツや観光などを施策に加えることに対して、従来までのスポーツ振興施策に関係する団体の利害が損なわれないように、従来施策と新規施策に関係する実施主体が win-win になるように両施策を繋げる配慮がなされた。

b. ネットワーク構築に関する手法

・「公式的な政策へ影響を与える」手法

A 市では、審議会、庁内調整の会議（市長、副市長、関連局局長）を経た最終素案に対して、各区役所広報相談係や市役所市民情報センター、障害者スポーツ施設など、スポーツ振興課が所管する施設以外でも素案を公表し、パブリックコメントが実施され、249 件の意見が収集された。その中の 127 件の意見を反映させて素案に修正を施した。

B 市では、前計画の評価とスポーツに関する意識調査の結果を土台としたスポーツ振興課案が作成され、検討委員会で細かな意見を反映させて、審議会に諮る手続きが 6 回繰り返された。その過程において、関係局への意見照会や、市民局局長、副市長、市長などへの説明やパブリックコメント、県やスポーツ団体などの庁外政策アクターへの意見照会により、政策アクターの意見を計画に反映させた。

X 県では、答申が提出されるまでの計 3 回の審議会を開催した期間中に、教育委員会と各部局への意見照会、パブリックコメント、市町村・関係団体からの意見聴取が行われ、各政策アクターの意見を計画に反映した。

Y 県では、計画策定過程で県議会常任委員会への報告（計画策定、中間まとめ）、知事への報告（体系図、概要、答申案）、関係団体へのヒアリング、

県スポーツ施策推進幹事会への報告によって、各政策アクターからの意見が検討内容に反映された。答申後に実施されたパブリックコメントでは、意見が0件であったことから、公式的な政策への影響はなかった。

・「相互関係に影響を与える」手法

Y県では、ワーキンググループ会議及び審議会において、分野別に協議・作成された計画内容に対して、全体調整を図り、分野別計画案に修正を加えた。

・「価値、基準、認識に影響を与える」手法

A市では、市の現状や課題をベースとして策定を進める中で視野が狭くなるのが危惧され、広い視野からの意見を反映させるために国内外の潮流や取組みを熟知する委員を審議会に加えた。

・「新たな提携の導入」手法

Y県で新たな課題として加わった「スポーツの活力を活かした地域の魅力の創造と国際交流の推進」に関しては、それまでのスポーツ振興体制に該当する組織や人がなかったことから、民間から審議会委員として協力をしてもらった。

・「不確定要素のマネジメント」手法

B市の諮問では、審議会に対して前計画での施策の成果を評価することや、社会情勢の変化を踏まえながら、施策を明確にすることが求められた。そして、計画の詳細については審議会に委ねられ、自由度の高い検討が行われた。

Y県では、県民の意見として調査結果を用い、新計画での課題と施策を検討するために前計画評価を用いることとして、計画内容はワーキンググループの協議に委ねられた。ワーキンググループの意見が尊重され、自由度の高い検討が行われた。

(3) 施策決定の合理性

①イシュー・ネットワークでの施策決定の合理性

・経済的合理性からの検討・決定

X県では、前計画実施段階の施策であったスポーツツーリズム推進事業のモデル事業において、経済効果を含んだ成果と課題が明確にされていた。

・技術的合理性からの検討・決定

X県ではコンサルタントに策定活動の一部を委託することで、施策の技術的合理性を確認され、素案が検討されたと考えられた。

・政治的合理性からの検討・決定

A市では諮問前の市長への素案説明と意見聴取により、市政の方向性との調整が行われた。

X県のスポーツ計画は、総合計画の分野毎の個別計画という側面と、スポーツ基本法で記された地方スポーツ推進計画の側面をもち、さらに、県の他の個別計画（観光振興基本計画、教育振興基本計画、

生涯学習推進計画、健康増進計画、食育推進計画、障害者基本計画）との整合性が図られたものとして策定されたため、スポーツによる観光振興などは県政の方向性からの検討がなされたと考えられた。

・行政的合理性からの検討・決定

A市ではスポーツ施設の利用者や利用団体あるいは前計画の施策実施主体から挙げられた意見や提案について、対応が困難な場合には、スポーツ振興課が新計画の課題として保留する判断を下していた。また、利用者や利用団体などから寄せられた意見の実現可能性を検討する際に、スポーツ分野を超える場合には、福祉や観光を所管する部局に相談しながら判断をする場合があった。

・その他の合理性からの検討・決定

X県では、スポーツ振興課とコンサルタント企業によって、スポーツツーリズムやスポーツの産業化、プロスポーツに関連した施策案が加えられる過程において、県民の体力・スポーツに関する意識調査で県民の意向が確認された。また、重点課題とされたスポーツ専門高等教育機関の整備拡充等は、コンサルタント企業から全国の状況を踏まえた意見として出され、施策案とすることになった。

Y県では、新たに「スポーツの活力を活かした地域の魅力の創造と国際交流の推進」を施策の柱として検討する際に、県民の約4割が好意的であることも判断材料とされた。

②組織間政策ネットワークでの施策決定の合理性

・経済的合理性からの検討・決定

A市では市長、副市長、関連局局長との調整会議の場で、財政の観点からも検討が加えられた。

B市では、主にハードの整備を検討する際に経済的合理性の視点が用いられたが、現行計画では施設整備などの施策を掲げないこととされ、重要な基準ではなかった。

Y県では、庁内各部局での文言や数字などの調整、あるいは意見をもらう過程において、予算を所管する部局に確認を求めた。

・技術的合理性からの検討・決定

A市では審議会において、体力問題の本質的課題が議論され、技術的合理性の高い解決手段が提案され、選択されていた。また同様に、スポーツ振興課が提示・説明した市が抱える課題について、実現可能性を考慮した手段の提案や検討がなされていた。

B市では、文化やスポーツのイベントを開催する際に、厳しい環境の中で特定の企業に様々な協賛金をもらっている現状に対して、市全体の担当部署を設けることや、市の全体予算の中に協賛金予算などを設けることなど、企業協賛のシステム化を検討す

る施策が盛り込まれた。また、民間スポーツ施設等の活用やボランティアネットワークの構築の施策は、利用促進やスムーズな運営につながるものとして推進されることが決定された。

Y 県では、各協議グループを審議会委員、関係団体からの協力者（県障害者スポーツ協会、県体育研究所、県体育協会、スポーツ科学センター）、県内各地区のスポーツ担当者、事務局担当者（県庁職員）で構成することにより、多角的な立場から施策案の技術的合理性が検討された。

・政治的合理性からの検討・決定

B 市では、東日本大震災の復興事業を優先することが決定されていたことから、市政の影響を受けてスポーツ計画では数値などの明確な記載を避けて、5 年後の見直し時に数値などを設定することが決められた。

Y 県では、県議会常任理事会への報告を計画策定と中間まとめの2回に分け、知事への報告を体系図、中間まとめ概要、答申概要、計画概要の4回に分けることで、意見を複数回にわたって反映させて県政の方向性と整合性が保たれたと考えられた。

・行政的合理性からの検討・決定

A 市では審議会で提案された施策案について、スポーツ振興課内の検討あるいは関係部局との調整を経て、A 市の新計画に必要な施策であるかの可否が判断されていた。例えば、スポーツ施設の管理運営を総合型地域スポーツクラブに委託する案や、スポーツコミッション設立に関する案などは、計画の一部が反映されるにとどまった。

B 市では、意識調査の結果と前計画の評価を土台にしなが、実施に関わる代表者とともに検討委員会と審議会で施策を検討したことから、行政的合理による判断が多くあったと考えられる。

X 県では、審議会での議論を集約・反映させた素案について、利害関係のある競技団体や施設を所管する市町村に意見照会を行った上で、最終案が作成された。

Y 県では、技術的合理性の確認と同様に、各協議グループに県内各地区のスポーツ担当者と事務局担当者（県庁職員）を加えたことで、施策案の行政的合理性が検討された。さらに、協議結果を審議会で議論したことや、関係団体（幼稚園協会、学校体育連盟、スポーツ推進委員、レクリエーション協会、医師会、プロスポーツ、大学関係者、総合型クラブ連絡協議会など）へのヒアリングを実施することによっても行政的合理性が確認された。

・その他の合理性からの検討・決定

B 市では、企業の厳しい経済状況を背景から先述した企業協賛のシステム化の検討が施策として盛

り込まれた。また、前計画策定時とは異なり複数のプロスポーツが B 市でも盛んになっていることから、スポーツ振興課から検討委員会に意見が出され、それらに関連した施策が加わった。また、スポーツコミッションについては、他の自治体が設立し始めている中で、策定過程に起きた震災後に、震災で減少した観光客を市外から呼び込もうとしてスポーツ振興課から出た意見であった。

X 県では、イシュー・ネットワーク形成期に加えられたスポーツツーリズムやスポーツの産業化、プロスポーツに対して、従来は経済効果であったが、青少年健全育成や知名度向上、住民の一体化させた街づくりなどの社会的効果を根拠として示すことで、計画に盛り込まれることが決定された。

Y 県では、県の地理的特性や地域の現状から、アジアなどへの国際的な理解を促進させるための施策や、県内の留学生も視野に入れた施策が提案された。

5. まとめ

イシュー・ネットワーク形成期に、計画策定活動が活発であった自治体は A 市と X 県であった。A 市では、前計画実施過程で利用者や利用団体の意見や提案を集約し、課題や施策の案として取り上げるという政策実施ネットワークの活用する仕組みが地域特性を高めることに繋がったと考えられる。一方、X 県ではコンサルタント企業とともに時間を費やした綿密な基礎調査により、政策アクターでもある県民の意識をとらえたことや、他の政策アクターが抱える課題を的確に把握できたことが挙げられよう。また、知事部局に移管されたスポーツ振興課が計画策定主体となり、スポーツツーリズムやスポーツ産業、あるいはプロスポーツ等がイシュー・ネットワークに取り込まれたことも地域特性に応じた施策に繋がったと考えられた。

組織間政策ネットワークにおけるネットワーク・ガバナンスの手法には、各自自治体が抱える特定の問題やイシューに取り組むために、スポーツ審議会に委員が新たに加えられたことや、ワーキンググループが設置されたことによって、地域特性に応じた施策が生み出されたと考えられよう。また、庁内の他部局や、庁外の関係団体から意見を聴取する手法も、政策内容へ影響を与えていた。B 市や Y 県で見られたように、諮問後の不確定要素のマネジメントにおいて、自由度の高い協議・検討が行われたことも地域特性に応じた施策が生まれたことに繋がっていた。

施策が検討・決定される際に用いられた合理性に

関しては、経済的合理性や技術的合理性の観点からは、地域特性に応じた施策が選択された事例は見られなかった。地域特性に応じた施策が検討・決定される過程には、主に政治的合理性と行政的合理性からの判断がなされたことがうかがえた。さらに、地域特性に応じた施策案が検討される中で、4つの合理性以外によって判断された事例が各自治体で確認された。これらの事例における判断基準として、地域社会や日本社会が抱える課題や既に他自治体で採用されている解決方法などを基準としていることが想定されることから、社会的合理性とも言えよう。真山(1986)が、政策実施活動は経済的要因、社会的要因に加えて社会的要因にも影響を受けることを示しているが、本研究で発見された社会的合理性は、政策形成活動も社会的影響を受けることを示唆した。

最後に、本研究の結果から次の研究課題があげられる。本研究で地域特性に応じたい施策に繋がったと考えられたイシュー・ネットワークと組織間政策ネットワークにおけるネットワーク・ガバナンス手法について、地域特性が反映されていない計画を策定した自治体では用いられていないのかを検証すること。また、他自治体においても施策決定の過程で、社会的合理性が基準とされているのかを検証することも研究課題である。

参考・引用文献

- 1) 原田久(1998) 政策・制度・管理, 季刊行政管理研究 No.81, 行政管理研究センター
- 2) 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
- 3) 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
- 4) 石井十郎・松井くるみ・原田宗彦・兵頭陽(2013) 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 -. SSF スポーツ政策研究第2巻1号, 笹川スポーツ財団
- 5) 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
- 6) Kickert, Klijin and Koppenjan (1997) Introduction: "A Management Perspective on Policy Networks" in Managing Complex Networks Strategies for the Public Sector, Sage Publication

- 7) 木原佳奈子(1995) 政策ネットワーク分析の枠組み, アドミニストレーション第2巻第3号, 熊本県立大学
- 8) 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
- 9) 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
- 10) 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
- 11) 中村祐司(2006) スポーツの行政学, 成文堂
- 12) 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
- 13) 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
- 14) 成瀬和弥(2008) スポーツの行政組織と振興計画, 諏訪伸夫・井上洋一・齋藤健司・出雲輝彦(編著) スポーツ政策の現代的課題, 日本評論社
- 15) 落合洋人(2008) ネットワークマネジメントを基礎としたガバナンス概念の構築に向けて: ロッド・ローズのガバナンス論の批判的考察から, 同志社政策科学研究第10巻第1号, 同志社大学大学院総合政策科学研究科総合政策科学会
- 16) R. A. Rhodes (1997) Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountabilities, Open University Press
- 17) R. A. Rhodes (2007) Understanding Governance: ten years on, Organization Studies, 28(08)
- 18) 佐藤郁哉(2008) 質的データ分析法—原理・方法・実践, 新曜社
- 19) 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

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。