

## はじめに

本研究は、スポーツ政策に関わる行政サービス領域を対象に、諸アクターが各々の有する資源（リソース）を用いてどのように影響力を行使し、相互に作用し、協働しているのか、そして、自らの利益拡大や目的達成に向けて活動する諸アクター間の相互作用がどのようなネットワークを形成し、そのネットワークはどのような特質を持っているのかを明らかにしつつ、また、こうしたメゾレベルのスポーツ政策の特質について、サブ政策領域を対象とした実証研究の積み上げによって、「スポーツの行政学」確立に向けた一定の学問的貢献を行おうとするものである。

従来から、特定の政策領域を検討対象とした政策過程研究や政策分析の実証研究の蓄積は数多くなされてきている。事例研究では当該政策領域固有の制度や管理についての紹介や記述がなされ、諸アクターの相互作用の多くが時系列の視野の中で把握され分析されてきた。そのような意味では、本研究もスポーツ政策領域を対象とした制度紹介や関連諸アクター間の調整について描写し、政策過程における時間的な展開に基軸を置いた諸アクター間の活動の交錯を記述する、オーソドックスな政策過程研究の要素を含むことに変わりはない。

しかし、単にスポーツ政策領域における平面的で静態的な制度や諸アクター戦略の紹介に止まることはせず、これを構造的・立体的に、また、作動や動態として捉える試みがなされる。また、スポーツ政策領域の検討に終始していることが、より固有で専門・細分的な洞察に特化していくのではなく、これ以外の政策領域研究にも適用可能な共通軸を提供しようという模索がなされる。政策体系の一要素として把握するのみならず、この一政策領域こそが政策全般の縮図あるいは小宇宙であるという考えに立ち、それゆえに連続体として存在するあらゆる政策領域に有用な分析手法、いわゆる、政策ネットワーク分析を試みるのである。

もちろん、スポーツ政策領域に固有のメカニズムや、その制度や管理において他の政策領域との顕著な差異は存在する。行政サービスの質量が当該政策領域特有の環境要因に左右され、当該政策領域固有の制度や予算、法律、政治・行政関係、諸アクター間の関係構造によって制約あるいは拡大、維持あるいは削減・停止に向かう宿命にあることは避けられない。

また、行政サービスは、喫緊の課題への対応をめぐる必要性に応じて、その質量の面で優先度に違いが出てくるのはやむを得ないし、一定の財源や人員という資源の制約の中でサービスの配分がなされるがゆえに、当該行政サービスそのものの質と量が、政策優先度の序列の中に位置づけられることも避けようがない。

しかし、このような固有政策領域を専ら検討の対象とする「縦割りの行政学」（＝政策学）は、同時に当該政策に関わる諸アクター間でのリソース配分、調整や妥協、さらには合意をどのように図っていくのかという点で、「横割りの行政学」（管理学）に立脚した分析をも不可欠なものとしているのである。この点にこそ、個別政策領域に特化した実証研究と他領

域の実証研究とを連結・体系化させる学問的な役割と意義があるように思われる。

国家が提供するサービスであれ、地方自治体が提供するサービスであれ、およそ政府サービスと名の付くものであれば、政策学の分析対象となり得る資格を有する。森羅万象に及ぶと言われる政府サービスにおいて、スポーツ政策領域を取り上げた理由は3つある。

第1は、スポーツ世界が有する変動性ないし脆弱性と、伝統性ないしは固定性という二面性に対する関心である。ここでいうスポーツ世界とはアマチュアスポーツやプロフェッショナルスポーツ、さらにはレクリエーションスポーツを含む、ありとあらゆるスポーツ活動と観戦等を含むスポーツ関連活動やスポーツに関わる組織構造などを意味する。変動性・脆弱性の事象としては、スポーツ界に対する政治的影響力やスポンサー等の浸透があり、伝統性・固定性には、明治国家以降、教育の枠内でスポーツ振興を考える精神構造や、エリートスポーツ組織における人的構造の硬直性が挙げられる。こうした二面性が観察者をしばしば混乱させると同時に、分析結果をめぐる知見の幅を広げてくれるため、我々の学問的関心を引き付けて止まない誘因となっている。

第2は、人々のスポーツ世界に対する注目の高さが、政策の優先順位が決して高いとはいえないこの政策領域に対する政府の関わりを、好むと好まざるとにかかわらず生み出しているという政治社会現象がある。サッカーのワールドカップに至っては、大会成功のために政府保有のリソースが惜しげもなく提供される事態（警備対応など）となっている。これほど極端ではないにしても、スポーツ世界に対する社会の関心や需要が高いがゆえに、政府としては何らかの形で需要に対応する行政サービスを提供していかなければならないし、逆に政府が意図する別な方向に人々の注目を向けようとさえするのである。

第3は、スポーツサービスそのものが、公的セクター、私的セクター、ボランティアセクターの役割分担や交錯、パートナーシップを不可欠なものとしており、セクター間の組合せや配列が、個々のサブ政策領域ごとに実に多様であることと、配列の解が模索段階にあることに対する関心である。そのことは同時に実証研究を行う上での格好の素材が提供されていることを意味している。しかも、スポーツ世界は地球規模で存在しているがゆえに、ミクロ・レベルからマクロ・レベルの研究を可能とする。いわば、多層的かつダイナミックなスポーツ世界特有の展開規模や拡大・拡散性が、草の根レベルのスポーツ活動やスポーツ組織から国家スポーツ戦略や国際スポーツ組織を対象とする考察を可能にしているのである。

以下、各章の構成について、各テーマ設定の意図説明を含めながら素描しておきたい。

第1章では、諸アクターによる戦略的意図達成に向けた活動から形成される政策ネットワークに注目する研究が、政策過程をめぐる先行理論研究において、どのあたりに位置づけられるか模索される。いわば、本研究の理論的枠組みを構築するための前提となる検討である。現代国家行政サービスが時代の要請に応える形で変容せざるを得ないのと同様に、政策過程研究にも新しい分析のための基軸や視覚が登場する。この政策分析枠組みに関する研究動向をまとめた上で、政策過程研究におけるアクター分析がどのような形で注目されているのかを探る。そして、こうした諸アクターによって構成されるネットワークの特

性として理論研究上何が指摘されているかを紹介する。

第2章では、イギリスを中心にした政策ネットワーク論を理論と実証の体系の確立に向けた分析枠組みとして捉え、ロウズモデルを中心に考察する。ロウズが修正を重ねた上で提示したモデルは、諸アクターのリソースに注目し、それらの相互作用から形成されるネットワークを分類によってではなく、政策共同体とイシューネットワークという両極内で展開される構成形態として捉えるものであった。こうした緩やかな分析枠組みがその後の政策ネットワーク研究を活性化させ、観察者をして精力的に実証研究に取り組みさせる素地を提供することになった。そして、コアエグゼクティブ研究やガバナンス研究を生み出すことになったのである。

1章も含めてここまでの展開は、政策ネットワーク論に関わる先行研究の整理と内容の紹介あるいは羅列に過ぎないのではないかと、という見方も可能かもしれない。しかし、こうした整理・検討作業を経たからこそ、マクロ、メゾ、ミクロのレベルを貫く政策ネットワーク論の射程を明らかにすることができる。さらに、諸アクターのネットワーク現象が国家の空洞化と同時にコアエグゼクティブをクローズアップさせ、そのことが組織単位、ひいては個人単位の自己責任を浮かび上げさせるところのネットワーク波及モデルの提示につながったと言える。

1章と2章において、次章以下の実証研究に取り組むにあたっての道筋が付けられたことになる。また、イギリス行政学における政策ネットワーク論をめぐるモデル構築作業を土台として、5章までのイギリス政府を対象とする実証研究に連なっていくこととなる。

第3章では、スポーツ政策の隣接領域である博物館政策と図書館政策をも取り込む形で、1990年代半ばの保守党メジャー政権下のイギリス文化行政をめぐる諸アクター間のネットワーク構造とその動態を把握する。スポーツ政策領域で展開される諸アクター間のネットワーク形成の特質は、近接領域での展開をも検討することによって、より一層明確になってくる。同時に、文化政策領域全般に共通する政策ネットワークの構造と動態を浮かび上げさせることになる。また、ネットワーク形成が文化省の政策戦略とどのように結び付いているかを読み解くこととなる。

そして、イギリス地方自治体の環境変容の推進力であったCCTが、スポーツ・文化行政領域において執行サービスの提供形態や内容に及ぼした実際の影響を検討し、CCTの意義と課題について考察する。さらに、地方自治体の図書館サービスにおいて、実際に適用されたVCTの事例を取り上げ、VCT導入に至るまでの政策過程をアクターに注目して具体的に追うこととする。

第4章では、ブレア労働党政権下でのスポーツ政策の特質を、この領域を支える諸アクターの対応を検討する中で、スポーツ政策ネットワークの変容と形成の特徴を政府戦略の枠組みの中で理解しようとする。文化省のスポーツ振興戦略は、諸アクター間での補助金プログラムの獲得競争環境を急速に醸成しつつ、セクター間のパートナーシップ構築を通じて、草の根スポーツ振興とエリートスポーツ振興との統合を図ろうとする点に大きな特徴がある。私的セクターに相対的比重を置いた保守党政権と、ボランティアセクターを重視する労働党政権という対セクター制御の手法に違いはあるように思われるものの、サッチャー政権以来、現労働党政権に至っても一貫しているのは、アクター間での競合とパートナーシップ構築を最大の推進力として、政策意図を達成しようとするイギリス政府の基本姿勢である。政府戦略の底流に常に存在し続ける競争性の重視という確固としたスタン

スから見れば、CCTからVCT、VCTからベストバリューへという変化は単なる看板ないしは標榜の架け替え程度の意味合いしかない、という指摘も的確であると言えるのではないだろうか。

なお、イギリススポーツ政策と極めて類似しているアイルランドのスポーツ振興策に関しても、地方自治体やスポーツ統轄団体、さらには草の根レベルのコミュニティ組織やボランティアセクターに対する補助金プログラムを通じたネットワーク構築戦略の展開事例として、この章で若干言及することとする。

第5章では、スポーツ政策領域を構成するサブ政策領域として、サッカーフーリガン対策に注目し、対応政策の原型となった1960年代末の報告内容、70年代、80年代に成立した関係法律の意味内容、90年代以降のサッカー競技場の安全対策などについて検討する。各々の報告や勧告、法律に関わる諸アクターの協力関係が、執行サービスの成否を左右することとなるため、政府はいずれの局面においてもパートナーシップ関係を強調せざるを得ない。

90年代には、フーリガン対策の実施およびその成果が競技場の改善という形で明確に表れることとなり、アクター間（ここでは、ライセンス機関、地方行政機関、クラブ）の相互協力、役割分担の関係が従来の対立型から転換し、協調関係を土台とするネットワーク形成がなされた。しかし、同時に、政府関係機関をコアとするフーリガン対策のマニユアル作りがなされ、その実施効果が浸透するとともに、政府が国家威信をかけたフーリガン対策が国境を交錯する形で前面に打ち出されるようになる。

第6章は、日本におけるスポーツ行政構造の原型を形成した、戦時期体育行政を対象とした研究である。厚生省体力局は、関係アクターとの調整に苦しみながらも、典型的な行政主導型体育振興を展開した。厚生省所管の体育振興は、後に文部省に取って代わられるものの、まさにこの時期に、戦後の日本スポーツ行政の基本型が組織構造とその機能面の両方において確定・固定化された。したがって、厚生省体力局が打ち出したところの体育振興施策を、当時の新聞記事や厚生省関係資料から丹念に拾い上げ、施策内容別の時系列的展開を把握することは、単なる制度や資料紹介以上の意義を有するものと考えられる。さらに、こうしたメゾレベルの体育政策全般を浮き彫りにしようとする検討作業に加えて、体育振興政策を構成する個々のサブ政策レベルにおける立案と執行の展開や、体育統轄団体の組織構造についての把握も試みる。

第7章では、関係諸アクターの作動によって形成される政策ネットワークの態様や構造の把握を通じて、現代スポーツ行政をめぐる特質を明らかにしたい。まず、当時の文部省が提供するスポーツ行政サービスにおける補助金システムや、関連省庁による「体力づくり」施策の中身をそのコストの態様とともに把握する。次に、90年代初頭のスポーツ産業領域における諸アクターの動態と政策ネットワークの構造を描き出す。バブル経済期の余波を受けたスポーツ産業は、スポーツ市場のパイの急激な拡大に伴って、公的セクターによる仲立ちないしは肝いりによって生み出されたセクター間の連結の産物であり、当時の通産省による産業振興戦略にスポーツ界が組み入れられたと同時に、文部省のスポーツ振興のツールとして文教政策に産業振興が取り込まれた貴重な事例である。

また、中央政府レベルのサブスポーツ政策領域における新しい動きとして、サッカーくじの導入に注目し、法律制定過程で登場する諸アクター間の摩擦や相互影響力行使をめぐるネットワーク形成に関する実証を通じた考察を行う。政治と行政の交錯領域における諸

アクター関係の動態を、消費者主権の可能性にも言及しながら、浮き彫りにしていきたい。分権型社会に向かう時代的趨勢の中で、スポーツ振興法の改正によって示唆されるところの、国のスポーツ政策の変容と、草の根レベルを起点としたスポーツ政策ネットワーク形成の胎動について論じることとする。地方分権については、まさに各論レベルの実証研究が問われる段階となっており、スポーツ政策領域における分権型社会の態様を諸アクター間の実際の関係変容という文脈の中で把握することの研究上の意義は大きいと考えられる。

第8章では、都市自治体レベルにおけるスポーツ行政アクターが提供する振興策を対象に、事業団ないしは財団の設置により、スポーツ施設の管理運営を直営方式から間接経営方式へと転換した横浜市、川崎市、藤沢市の事例を取り上げ、事業団・財団と行政担当部局との連結構造を、行政担当部局と当該地方自治体の体育協会とのそれをも含めて、特に補助金システムを通じた行政への事業団・財団の依存という側面から明らかにする。そして、そのことから派生する、諸アクター間の役割分担や相互協力をめぐる3都市共通の課題と差異を把握する。

次に、管理運営面においても重い財源負担がかかるスポーツセンターの建設をめぐる意思決定過程に注目し、中心アクターである行政担当部局が、直面する諸課題をどのように克服していったのかを追っていく作業を通じて、行政主導型の意思決定過程の典型事例を描写する。横浜市における1区1館の建設計画のスタートとスポーツセンターを取り上げたのは、これが他の行政区における以後の建設手法の雛型となったからである。

そして、バブル期におけるスポーツリゾート開発への広域的自治体の取組みとして、栃木県の開発政策を取り上げ、関係の市町村にどのような影響を及ぼしたのか、市町村としての振興戦略は何であったのか、リゾート開発が及ぼした負の影響に対する新たな対応策は展開されたのかといった側面から検討していく。さらに、ゴルフ場開発に関わる広域的自治体（栃木県と山梨県）の時系列的変化の対応を明確にすることを通じて、環境政策と開発政策という振幅の間を左右する政策変容の実際を捉えることとする。

第9章では、サッカーのワールドカップ大会という大規模国際スポーツイベントを分析対象とする。最初に事例の対象とする栃木県は、開催地自治体に立候補せず、また、県内にはキャンプ地となった市町村もない。しかし、県サッカー協会はJリーグ誘致、ワールドカップ開催誘致の要請活動を行い、キャンプ候補地についても県都宇都宮市の申請をめぐって誘致活動を展開し、これを受けた県や市の対応戦略には大きな変動が見られた。

また、準備段階において開催地自治体がこの大規模スポーツイベントにどのように向き合おうとしているのか、日本組織委員会が各地に設置した支部との関わりはどうか、そして、新しいボランティアセクターの動きはあるのかといった問題関心から、新潟県を除く開催地自治体を訪問し、そこでの関係者とのインタビューをもとに、諸アクター間で形成・生成されつつある政策ネットワークの構造と作動を捉えようと試みる。

第10章では、日本のサッカー人気とは対照的なアイスホッケーを取り上げ、日光市を本拠地とするチーム再建との関わりで、ボランティアセクターが決定的な影響を及ぼしたことに注目する。そして、公的セクターや私的セクターの役割やセクター間での協力や摩擦の態様を描き出すことによって、ボランティアセクターを中核とする公民協働のパートナーシップ構築の黎明期における諸アクター間の政策ネットワークの性質を理解しようとする。

そして、オーストラリアにおける州と地方政府のスポーツ振興戦略と地域スポーツクラ

ブの運営の実際を分析することを通じて、草の根レベルにおけるボランティアセクターの活動と公的セクター、私的セクターの支援や参入とが、均衡を保ちながら相互に影響し合い、かつ、各々のセクターがそれぞれのやり方で体得したリソースを最大限に生かそうと自らが設定した目的の達成に専心することによって、柔軟で継続的なスポーツ政策ネットワークの形成がなされている事例を明らかにする。

3章から10章までは、2章で提示したネットワーク波及モデルの有効性を検証する試みでもある。実証研究は、観察者が諸アクター間の相互作用を生成的に捉えようとする際に不可欠な研究手法なのであり、理論に先立つ積み上げがあつてこそ、理論モデルへの貢献がなされるのではないだろうか。その意味で、本研究は、今後実証研究に取り組んで行く観察者が身に付けておかなければいけない「装備」としての視覚と、実際の行政サービスとどのように向き合えば良いのかという「行動」の道標を求める試みでもある。