

## 第7章 現代日本スポーツ行政をめぐる政策ネットワークの特性と作動

### 第1節 文部科学省および関連省庁のスポーツ政策の概要と特徴

スポーツ政策といった場合、日本では政治よりも行政、すなわち、文部省（2001年以降文部科学省。以下同）による文教政策の一環として文部省体育局（現スポーツ・青少年局）が打ち出すスポーツ振興策を意味することが多い。そのことは政権党のスポーツ政策が文部省のそれに依存していることや、政党のスポーツ政策の内容もそのほとんどが脆弱なまま今日に至っていることから明らかである。また、例えば、国のスポーツ政策の方向性を打ち出す保健体育審議会（現中央教育審議会スポーツ・青少年分科会）の答申にしても実質的な政策立案は行政官僚の手に委ねられており、日本におけるスポーツ政策の決定過程における中心アクターはあくまでも文部省なのである。

ところが、国民の間でのスポーツやこれに関連する活動や関心の多様化が進むにつれて、「教育」の枠組みで文部省がスポーツ行政サービスを提供していくことの限界が顕在化しつつあり、他省庁も部分的であるにせよ実質的にスポーツ政策に携わるようになってきているのが現状である。

さらに、近年、文部省主導のスポーツ政策の展開を揺るがせるような政治・行政関係の変容が見られ始めていることも確かである。身近なスポーツ活動においてすら、個々人間の考えや働きかけの相互作用もしくは摩擦調整という意味での「政治」は存在している。ましてや巨額な財源を伴い、利害関係が錯綜する国家レベルのスポーツ政策においては、政治のスポーツに対する関与や介入が顕在化し、政治がスポーツを翻弄することすらあり得る。政治とは無縁のスポーツ世界を確立できるというのは事実認識としては幻想であり、スポーツは決して政治と切り離すことはできない。

日本において、スポーツ政策をめぐる法案や草案の担い手は他の政策領域と同様に行政官僚であり、文部省体育局がその中心に位置する。体育局は体協、JOC、都道府県・市町村の体協、体協加盟やJOC加盟のスポーツ団体、都道府県・市町村の教育委員会のスポーツ担当課等を傘下に置き、これらを補助システムにおける権限・財源を通じて監督している。

文部省が設置されたのは明治維新後の1871年である。したがって、学校生徒に対する教育の一環としての「体育」に重点が置かれた。1928年になって文部省に「体育課」が設置されたことで体育・スポーツ行政機構が確立し、これが体育局の起源と考えられる。その後、1941年に体育局が設置され、1945年に一時廃止されたが、終戦と共に復活した。

体育局（2001年以降、スポーツ・青少年局）のスポーツ政策において特徴的なのは、成人のスポーツを教育の一領域、すなわち、社会教育における「社会体育」として捉える傾向にあることである。また、発足当初から現在まで、学校体育をより重視した姿勢を維持しているといえる。体育局は体育課、生涯スポーツ課、競技スポーツ課、学校健康教育課、の4課から構成（2001年以降、企画・体育課、生涯スポーツ課、競技スポーツ課）されている。このうち、専ら学校体育以外のスポーツ政策領域に従事するのは生涯スポーツ課と競技スポーツ課である。ただし、スポーツ施設の建設等は体育課の所管である。

1992 年度の場合を例にとると、文部省体育局のスポーツ行政の予算・施策は体育課・生涯スポーツ課・競技スポーツ課の 3 課によって所管されている。生涯スポーツ課の事業は直轄事業と補助事業（都道府県と市町村を対象）に分けて捉えられる。競技スポーツ課は JOC や日本体育協会（体協）への補助事業を展開する（図表 7-1）。

まず、文部省のスポーツ行政予算 151 億円のうち 64% を体育課予算が占めており、スポーツ施設の建設に絡む補助金の割合が高くなっている。「体育施設整備費補助金交付要綱」によれば、補助の対象となるスポーツ施設の建設について、地方自治体（補助事業者）は「補助金交付申請書」と付帯書類（建設事業の歳入歳出予算や敷地および建物の配置図など）を文部大臣に提出し、文部大臣による審査・監督・指導を受ける。補助率は 3 分の 1 とされ、補助額は補助対象面積、建築単価（1 平方メートル）、補助率を掛け合わせて産出される。

生涯スポーツ課の行政施策については、課の予算額のうち 85% を補助事業が占めている。都道府県に対する補助には、市町村の行う事業に対する都道府県の補助も含まれる。また、市町村に対する補助事業のうち、生涯スポーツ推進事業は 80 年代後半以降に開始されたものが多い。競技スポーツ課の行政施策について、予算額の 93% が補助事業である。そのうち体協と JOC に対する補助が 4 分の 3 を占めており、JOC への補助は 16 億円と体協補助の 3 倍近くになっている。

補助事業の具体例として「競技力向上ジュニア対策合宿」について見ると、競技数（3 競技）、競技種目（陸上と水泳を必置）、合宿回数（年 2 回）、合宿日数（5 泊 6 日以上）、参加人数（中学生・高校生 20 名以上）等、といった補助金交付条件が「地方スポーツ振興費補助金交付要綱」の中で規定されている。また、文部省管轄下の特殊法人が運用する「スポーツ振興基金」の補助においても、スポーツ競技団体が行う選手強化活動に関して「スポーツ振興基金助成金交付要綱」で規定されている。

こうした補助金提供システムは文部科学省による現状のスポーツ行政においても同様な構造を有している。図表 7-2 はスポーツ・青少年局のスポーツ行政サービスをまとめたものである。表中の「スポーツ振興費」には「総合型地域スポーツクラブ充実・強化のための環境整備」といった新規事業もあるが、傾向としては「前年度限りの経費」として事業打ち切りとなっているものが目立つ。また、92 年度段階では施設建設補助額が 97 億円以上となっているのに対して、2001 年度はこれが約 4 分の 1 の 24 億円にまで削減されている。

しかし、2001 年度のスポーツ振興費約 84 億円は、これに相当する 92 年度の生涯スポーツ課と競技スポーツ課の予算合計約 54 億円と比べた場合に 30 億円上乗せされたことになる。さらにスポーツ行政関連ではその一部ではあるものの、日本体育・学校健康センター<sup>1</sup>への補助も存在する。体協と JOC に対する補助金や国民体育大会補助<sup>2</sup>などについては、ほぼ同額で推移していることになる。

要するに、国の文教政策の一環である文部科学省のスポーツ行政における補助金システムの基本構造は維持されつつも、日本体育・学校健康センターが所管するスポーツ振興基金やサッカーくじによる収益に代表されるように、多元的なルートがスポーツ振興のための資金確保において生じている。そのことは必然的にスポーツ行政に関わる諸アクターの拡散化を招くと同時に、統合力・コア機能を有する文部科学省のリソースを拡充させていく契機となったと言える。

図表7-3は「体力づくり関係」に括られる形で、文部科学省（2000年は文部省）および他省庁が提供するスポーツ行政サービスをまとめたものである。2002年度に合計額が大幅に増加している総務省の一般事業債や、国土交通省による大規模自転車道の整備を除けば、各省庁の事業および概算要求規模は98年度以降<sup>3</sup>ほぼ横ばいに推移している。国土交通省（旧建設省）による都市公園の整備費は際立って大きいものの、「体力づくり関係」行政サービスにおいても文部科学省の存在がコアになっていることが分かる。さらに、2001年からの中央省庁再編以降は、文部科学省が「体力づくり関係」事業を取りまとめるようになっている。

しかし、図表以外のスポーツ行政関連サービスが存在するか否かについてはさらに詳細な検討が必要であろう<sup>4</sup>。例えば、90年代の前半には、当時の通産省によるスポーツ産業領域への進出がまさにバブル期と歩調を合わせる形でなされたからである。

## 第2節 スポーツ産業行政における政策ネットワークの構造<sup>5</sup>

本節では1990年代前半のスポーツ産業行政における諸アクターの存在と機能を把握し、それらの関係の構造化を政策ネットワークの分析視覚から試みる。従来、スポーツ産業に関わる中央省庁、業界団体や企業についての活動紹介や、「産」・「官」・「学」の協働に象徴される、スポーツ産業振興の立場からの提言や資料提示は数多くなされてきたものの、「学」の立場から、行政や業界団体と一定の距離を置いた形での研究はなされてこなかったように思われる。スポーツ産業政策は旧通産省のサービス産業政策の一要素に過ぎなかったのかもしれない。しかし、スポーツ産業研究がスポーツ以外のサービス産業研究においても有用性を発揮する余地もあるように思われる。

まず、当時のスポーツ産業政策に関わる諸アクターを挙げる。1994年9月に当時の通産省産業政策局サービス産業課（以下「産業課」と略）は「サービス産業関連施策の概要」<sup>6</sup>をまとめ、この中で総合的なスポーツ産業に関しては、日本開発銀行を通じたスポーツ施設に対する低利融資制度や、「スポーツビジネス研究会」の報告<sup>7</sup>、スポーツのイベントやシンポジウムに対する後援名義、「スポーツマネージャー」の認定制度の導入検討、を挙げた。また、ゴルフ場事業（「ゴルフ場等に係る会員契約の適正化に関する法律」の施行）、フィットネス産業（低利融資）、テニス事業（後援名義）、リゾート産業（会員契約の適正化、「リゾートマネージャー」の認定制度の導入検討など）を施策内容としている。

社団法人スポーツ産業団体連合会（以下「連合会」と略）は、1988年4月に通産省を主務官庁として設立され、その事業として、スポーツ産業に関する調査・研究・提言、各種イベントの開催・協力、研究会・講演会開催、情報収集、ニュースポーツに関する調査・研究を挙げた<sup>8</sup>。「連合会」の役員数は37名で、正会員24団体、特別会員54法人、賛助会員24法人から構成された<sup>9</sup>。会員に対しては、「産業課」委託や「連合会」受託による各種調査研究結果、スポーツイベントの開催情報と報告、会員の紹介、などを季刊紙という形で情報提供している。

1989年の行政組織変更により通産省関東通産局商工部消費経済課サービス産業室（以下、「通産局」と略）が設置された。スポーツ産業を包括するサービス産業に携わる通産省の

地方出先機関である。例えば、保証委託契約の設定をめぐる、日本ゴルフ場協会との情報交換・報告がなされている。また、低利融資制度をめぐる日本フィットネス協会等は、事業計画・事業報告を「通産局」に提出する。

文部省体育局生涯スポーツ課（以下「生涯スポーツ課」と略）が携わるスポーツ産業施策としては、例えば、商業スポーツ施設における指導者やスポーツプログラマー２種の養成などがある<sup>10</sup>。また、スポーツ産業関連のイベント等への名義後援を行っている。スポーツそのものの振興に役立つ産業振興は支援していくという姿勢である。

その他、「連合会」の調査・研究活動費に補助を与える諸アクターを提示しておきたい<sup>11</sup>。

日本自転車振興会（以下、「日自振」と略）は、自転車競技法に基づいて1957年10月に設置された通産省の特殊法人で、その収益金の一部を補助金に当てている<sup>12</sup>。補助団体である「連合会」への補助対象経費には「運営に要する人権費等の経常経費を除く経費」<sup>13</sup>が該当し、補助率は「当該事業に必要と認められる額の1/2」<sup>14</sup>である。

全国中小企業団体中央会（以下「中小企業会」と略）は、中小企業等協同組合法にもとづき1955年9月に設置され、通産省の外局である中小企業庁を主務官庁とする特別法人である。直接的には中小企業庁小売商業課サービス等担当室、通産局商工部中小企業課の指導・監督を受ける。「連合会」に対する助成事業は「活路開拓ビジョン実現化事業」に該当し、「組合および公益法人が、そのビジョン等の実現化を図るために必要な需要開拓事業等に対して助成」する「ゆとりと豊かさ枠」に該当する<sup>15</sup>。

電源地域振興センター（以下「電域振」と略）は、通産省の公益法人として1990年7月に設立された。その事業は「電源地域の振興に関する調査・研究、企業立地に対する補助金の交付、研修会・シンポジウムの開催などを行うことにより、電源地域の長期的・自立的な振興を支援する」<sup>16</sup>とあり、「連合会」への補助金交付がなされている<sup>17</sup>。また、「学」におけるアクターとして、1990年10月に設立された日本スポーツ産業学会（以下「産業学会」と略）がある<sup>18</sup>。

次に、以上のような諸アクター間で形成されているネットワークの態様について検討していきたい。

第1に、「産業課」とその地方出先機関である「通産局」との関係である。「通産局」の組織変更はサービス産業政策において、この局が企画・立案能力を発揮できるようになるための措置だった。そこには、「産業課」がトップ・ダウンで降ろしてくる施策を「実施部隊」として受け入れる従来の図式を変更する意図があった。実際には「通産局」の施策立案は「産業課」により大幅に修正され、最終的には原型をとどめない施策内容になるという。しかし、「通産局」は管轄の都県のサービス産業担当課（観光課、企画課、商工課など）を通じて「現場のニーズ」を把握しており、「産業課」が「通産局」に情報を依存していることも確かである。予算要求の動きの中で、各々のレベルの総務担当課を含めた縦横の調整が図られることになる。その意味で「通産局」はスポーツ産業施策をめぐる「素材」を提供し、協議の中で両者の共通認識を形成していくことになる。

第2に、「産業課」と「連合会」との関係である。「産業課」によれば、今や「省庁が産業活動を縛る時代ではなく」、「連合会」に対して行政指導といったような措置は採用していないという。両者の関係はインフォーマ情報交換が中心である。そして、あくまでも行政対象の窓口は「連合会」で、会員と直接的な接触を図ることはない。長期的には1989

年 10 月に設置したスポーツ産業研究会に類するものを数年に 1 度の割合で設置し、スポーツ産業の推進を図っていくとしている。しかし、通産省の特殊法人（「日自振」）や外郭団体（「電域振」）、外局である中小企業庁の特別法人（「中小企業会」）から「連合会」の調査・研究事業への補助金交付や低利融資制度を見ても分かるように、「産業課」が「連合会」の産業活動に対する助成環境を打ち出し、これを通じてスポーツ産業活動の方向性づけを行っている<sup>19</sup>。

一方、「連合会」にとってこうした「産業課」の助成行政は歓迎すべきものであり、現段階では、他の政策領域に見られような利益団体の省庁に対する強力な要求はなされていない。すなわち、行政と産業のベクトルが同じ方向を向いているとも言える<sup>20</sup>。

第 3 に、「産業課」と「生涯スポーツ課」との関係である。後者の基本姿勢は「スポーツ振興に役立つ産業振興は歓迎していこう」というものである。この言葉を借りれば、「産業課」にとって、「産業振興に役立つスポーツ振興は歓迎」していくことになり、両者は協働関係に立つことになる。例えば、文部省主催の「生涯スポーツコンベンション」に対する通産省の後援や、「連合会」主催の「市民生涯スポーツ大祭」に対する文部省の後援が指摘できる。しかし、このことは、行政領域の所管をめぐって「産業課」と「生涯スポーツ課」が競合・重複関係に立つことも意味する。例えば、指導者養成に絡んで「産業課」の施策である「スポーツマネージャー」の認定制度が、「生涯スポーツ課」の施策である「商業スポーツ施設における指導者」養成とどのように関わってくるのかという問題をも提起しよう。

「生涯スポーツ課」によれば、スポーツ産業施策は「サービス産業課」との共同施策であるという。「サービス産業課」のスポーツ産業施策は文部省との調整を十分に経ているので、「生涯スポーツ課」の施策とみなしてもよいとしているのである。所管行政領域をめぐる「縄張り争い」がないとは言えないが、それ以上に施策をめぐる協働の側面が強いという。例えば、「サービス産業課」との調整は特に予算や財政投融資をめぐる具体的な表面化するが、その過程ではインフォーマルな接触、情報交換が頻繁に行われる。「サービス産業課」を起点とするスポーツ産業行政をめぐる「縄張り争い」が結果的に、一方が他方の行政領域を侵すという形ではなく、両者の所管領域を協同領域として拡大する方向へと転化させているように思われる。

第 4 に、「連合会」を構成する団体間、法人間におけるネットワーク形成が論点となる。役職員の構成からも正会員 24 団体の意向が尊重される形で、理事会の意思表明が正会員の事務局長会議等の調整を経てなされる。「連合会」の会員にとって、バブル経済期のスポーツリゾート開発や余暇スポーツ産業の振興を助成・誘導する通産省の政策は、利益追求やマーケティングの拡大を図る上での絶好の機会と認識された。したがって、これらの団体・法人には事業獲得をめぐる各団体間の競合以上に、スポーツ産業市場のパイの拡大を共に追求していこうという姿勢が強いように思われる。

第 5 に、「産業学会」と「連合会」（あるいは「産業課」）との関係である。「連合会」は「学会の中立性を侵すことのないように留意」<sup>21</sup>すると明言しているものの、その主眼は「産業学会」の行う調査・研究を参考データとして活用しつつスポーツ市場の拡大を図る点にある。「産業学会」に対する寄附金の性格についてもそのように位置づけられる傾向にある。「産業学会」は学問的見地から「連合会」や「サービス課」の施策を批判的に

検討するというよりは、「産」・「官」・「学」の協働というフレーズの中で、現段階では独自のスタンスを取り得ないでいる。むしろ、「産業課」や「連合会」と歩調を合わせる調査・研究を通じてスポーツ産業市場の開拓に「貢献」しているように思われる。

こうしたスポーツ産業行政をめぐる政策ネットワークは、構成メンバー、統合、諸資源、権限といった政策ネットワークにおける4つの次元からどのように把握できるのか。まず、構成メンバーについては、スポーツ産業領域に関わる諸アクターに限定され、関連の業界団体・法人の経済的利害と、「産業課」の職業的（専門職的）利害が顕著であると言える。次に、統合については諸アクターの相互作用の頻度は経済環境や政策に応じて流動的に変化し、ネットワークの継続性は「連合会」を構成する主要な団体や法人の経営状況を中心に変動するものと思われる。また、スポーツ産業の振興というネットワークにおける基本的価値についてのコンセンサスは、諸アクターの間で共有されている。

そして、諸資源に関し各々のアクターは、相互依存関係にある。例えば、「産業課」はスポーツ産業をめぐる情報資源を有しているが、実際のサービス供給は「連合会」に依存している。さらに権限については、助成を中心として「産業課」が主導しており、不均等関係にある。しかし、一方でネットワークはポジティブサム・ゲームの性格を有している。

ところで、通産省の産業行政について、建林は「官民の間に利害共同体ともいべきコミュニティが成立」<sup>22</sup>していること、さらに縦割り（ライン）と横割り（スタッフ）の調整が通産省の組織的特徴であると指摘する。そして、通産官僚が「フォーマル、インフォーマルな省内ネットワークによってラインであるとともに有能なスタッフ（マ）である」<sup>23</sup>ことが「通産省をたんなる原局官庁ではない、情報、リーダーシップ提供型の官庁とし、政府産業間や民間企業間のネットワーク形成に貢献した」<sup>24</sup>とする。

「産業課」にとって、スポーツ産業政策は映像、音楽、出版文化・翻訳、広告、劇場、遊園地・テーマパーク、教育関連、カルチャー、結婚関連といった種々の産業政策の一構成要素である。しかし、それにもかかわらず、上記の政策アイデアを起点とする通産省の産業行政に対する指摘は、まさにスポーツ産業政策をめぐるネットワークについても当てはまるのではないだろうか。「産業課」は「連合会」や「産業学会」の設立を産業振興戦略として打ち出し、「生涯スポーツ課」との共管行政領域へと所管を広げ、緩やかな形でネットワークを主導しているのである。

### 第3節 サッカーくじ導入をめぐる諸アクター間の相互作用の特質<sup>25</sup>

#### 1. サッカーくじ導入の発案と関係諸アクターの行動

行政主導型ともいべき日本のスポーツ政策の形成に対して、近年、政治サイドからの注目すべきアプローチがなされた。それは、議員立法によるサッカーくじ法案の提出である。以下、サッカーくじの導入をめぐる議論を取り上げ、導入の背景、法案の国会提出に至るまでの政治過程、賛成と反対のポイント、他の政治課題との絡みなどについて描写し、関係諸アクター間の相互作用の特質を浮き彫りにしたい。

プロサッカーが存在する国々の中で16カ国においてサッカーくじ（トトカルチョ）が実

施されていることもあって、91年11月のJリーグ(日本プロサッカーリーグ)の発足時(リーグ戦開始は93年5月)に、くじの導入が検討され始めた。その前の90年12月に国際競技力の向上のため文部省の特殊法人である日本体育・学校保健センター(以下センターと略)にスポーツ振興基金が創設されたが、芸術文化振興基金の500億円の半分である250億円に押さえられ、民間からの出せん金も約50億円と予想の半分であった。

こうした事情もあって、体協(日本体育協会)とJOC(日本オリンピック委員会)は各々、「スポーツくじ制度の創設に関する要望について」と「プロサッカーリーグ発足に伴う新たなスポーツ振興策の確立について」を各政党とスポーツ議員連盟(共産党を除く与野党国会議員280名余りで構成。以下スポーツ議連と略)に提出した(92年1月30日)。

この中で体協は、「国庫補助、スポーツ振興基金等によるご支援に加え、新たな制度を創設願ひスポーツの視野の拡大、スポーツを通じた国際交流の推進等の充実を図ることが急務」であるため、「早急に、スポーツくじの制度を創設下さるよう、本会ならびに本会加盟競技団体、加盟都道府県体育協会の総意をもって」要望すると述べている<sup>26</sup>。

また、JOCも94年の広島アジア大会、95年の福岡ユニバーシアード大会、98年の長野オリンピック冬季大会を控えて、「諸外国と比べ大変整備が遅れている国際的競技施設の整備や指導者制度の確立、ジュニア対策等の推進、諸外国へのスポーツを通じた国際貢献等を行うことが急務となっており、多額の資金が必要である」ため、サッカーくじの「収益をスポーツ全体の、普及、発展に充てていただくようスポーツ界の総意として」要請した<sup>27</sup>。同日、自民党文教部会と同文教制度調査会(以下自民党文教部会・調査会と略)が合同で検討作業を始めることを決めた。

しかし、東京都地域婦人団体連盟(以下都地婦連と略)が、「スポーツの振興に、ギャンブルによる益金を当てるなど、本末転倒も甚だし」く、特に「青少年のギャンブル志向を強める結果」になるとして、「絶対反対」の立場を表明した(92年2月6日)<sup>28</sup>。既に自民党は超党派の議員立法を目指して野党と非公式に折衝してきており、公明党、民社党(当時。以下同じ)には強い異論は出なかったが、社会党(当時。以下同じ)には慎重論が根強く、「スポーツをギャンブルの対象とすることは好ましくない。とりわけサッカーは子供たちにとって野球と同等の人気スポーツで教育的見地から懸念がある」<sup>29</sup>として導入反対の見解が示された。

92年4月には自民党政務調査会に文教族の議員を中心に「スポーツ振興基金確保のための制度検討委員会」が置かれたが、委員会の内部で「文部省がくじを担当するのではイメージが悪い」「収益の使い道が分からない」などの慎重論が出たため、委員会自ら「スポーツ政策決定とくじの技術的検討が不十分」<sup>30</sup>と認め、国会への法案提出を断念した。6月になって自民党文教部会・調査会に「体育スポーツ振興に関するプロジェクトチーム」が設けられ、ここが中心になって検討が進められることとなった。

## 2. 「スポーツ振興政策」と「スポーツ振興くじ制度の大綱」の作成

上記プロジェクトチームが設けられたものの、国連平和維持活動(PKO)協力法案や佐川急便事件など野党対立の混迷した政局のため、会合が再開したのは設置から8カ月後(93年2月18日)であった。サッカーくじ導入をめぐる当時の政治状況について、「巨額脱

税で逮捕・起訴された金丸前副総裁と現職閣僚の高レートの『かけマージャン疑惑』も発覚し、『シュートを決めにくい政治環境』（自民幹部）になってしまった」とある<sup>31</sup>。プロジェクトチームは、中間まとめ案をJリーグ開幕に間に合わせる形で作成し、自民党文教部会・調査会に報告した(93年5月13日)。しかし、翌日の社会党の文化・スポーツ政策調査会の総会では、くじ導入に反対することが確認された。自民党文教部会・調査会はくじ導入の法案を野党との共同提案で国会に提出するために折衝に乗り出すことを確認し、党内においても「競馬など公営ギャンブルの関係議員から『くじ導入で売り上げが減る』などの指摘が出ていたため、農林部会など関係部会から意見を聴く方針」<sup>32</sup>を固めた(93年6月2日)。その後社会党の文教関係議員の中にも「文部省が胴元にならないのなら、いいのでは」といった条件つき容認論が出始め、民社党の政策大綱には「教育的側面に配慮しつつ、導入に向けた支援態勢を強化する」<sup>33</sup>という表現が盛られまでになった。

ところが、自民党の野党転落という政局転換の影響により、スポーツ議連がくじ導入の検討を具体的に開始したのはその4カ月後(93年10月18日)であった。プロジェクトチームには「与党7党の政策幹事クラス」<sup>34</sup>も参加した。このあたりから「自民党文教族が、活動の場を党内から超党派のスポーツ議連に移し、多数派の形成を図る」<sup>35</sup>ようになった。サッカーくじの導入に向けた動きは仕切り直しとなったのである<sup>36</sup>。

スポーツ議連は各党派の計17人で構成される「スポーツ振興策と財源問題を検討するプロジェクトチーム」の初会合を開き(93年11月24日)、4回目の会合(93年12月24日)で手軽に楽しめる環境作り、競技力の向上、スポーツを通じた国際貢献、の3点を中心に各党で検討を進めることを確認した<sup>37</sup>。

翌年、スポーツ議連はくじ導入を検討することで合意し、「実施態勢や収益の用途などを検討して法案にまとめ、時期通常国会に提出する方針」を打ち出した<sup>38</sup>。都地婦連と東京消費者団体連絡センター(以下東京消費連と略)が反対の要望書を文相とプロジェクトチームに提出した(94年1月18日)が、社会党はくじ導入の検討を決め(94年2月24日)、「野党時代からくじ導入に慎重な姿勢だった同党が推進の立場に転じたことで、連立与党各派、そして野党自民党が『推進』で足並みをそろえる」<sup>39</sup>こととなった。

プロジェクトチームが法案の概要について大筋で合意する(94年5月10日)と、東京地婦連と東京消費連はスポーツ議連加入の国会議員に対する抗議行動を起こした(94年5月13日)。しかし、プロジェクトチームは「スポーツ振興政策」と「スポーツ振興くじ制度の大綱」をまとめ(94年5月18日)、5月中には自民党文教部会・調査会、同政調審議会、さらには社会党、新生党、公明党、民社党の担当部会の了承を得た。文部省も31日に小・中学校のPTAの全国組織で、約1,300万人からなる日本PTA全国協議会(以下PTA全協)と懇談会を開いた。しかし、PTA全協は「それぞれの選挙区の国会議員に抗議行動を起こしていく考え」を表明した<sup>40</sup>。

スポーツ議連はくじ法案を議員立法として国会に提出する方針を示した(94年6月1日)が、日教組など導入反対の意向を表明する団体が相次いだ。また、社会党中央執行委員会と代議士会では異論が表明された(94年6月2日)。これを受けてプロジェクトチームの代表者会議で国会提出の見送り方針が決められた(94年6月8日)。こうして振興政策と大綱は宙に浮いた形となったのである。年末には東京弁護士会が反対の意見書を文相に提出している(94年12月28日)。

95 年は 1 月の阪神・淡路大震災、その後の地下鉄サリン事件などが重なり、この年の最初の四半期においてサッカーくじについて論じる政治状況にはなかった。自民党総務会での了承(95 年 4 月 25 日)に続き、スポーツ議連はサッカーくじ法案の国会での成立を目指すことを確認(95 年 2 月 10 日)したが、翌日にはプロ野球機構の開発協議会が導入反対の姿勢を示した。

スポーツ議連は法案の要綱を役員会で了承(95 年 5 月 11 日)し、国会に提出する方針を固め、衆院法制局に法案の作成を要請した。しかし、参院自民党の執行部会(95 年 5 月 12 日)で異論が続出、さらに社会党税制調査会(以下社会党税調と略)が 16 日、くじの払戻金に対する課税を求め(95 年 5 月 16 日)、さきがけ(当時。以下同じ)も「くじを扱う特殊法人の業務が増え、行政改革に逆行する」<sup>41</sup>などとして慎重な姿勢を示した(95 年 5 月 17 日)。社会党の政務委員会でも慎重論が相次ぎ(95 年 5 月 17 日)、これに追い打ちをかけるように、都地婦連と東京消費者団体連絡センターが反対の要望書をスポーツ議連に手渡すに至った(95 年 5 月 17 日)。

95 年 5 月中旬の法案作成時期になって、他省庁からは以下のような見解が出された。すなわち、「青少年の購入制限に係る規定(第 9 条)は、他の公営競技に係る規定との均衡を確保すること」(総理府)、「センターの常勤理事の増員規定を削除すること」(総務庁)、「『19 歳に満たない者』を『学生生徒及び未成年者』に修正すること」(警察庁)、「スポーツ振興投票券の発売は、刑法上の賭博開帳罪又は富くじ罪に該当する行為である。これを特別に法律で容認し、その違法性を阻却しようとしているが、その性格は馬券、車券などと同様であり、購入制限年齢について、このスポーツ振興投票のみ特例を設ける理由はない」(法務省)、「収益は、スポーツ用具の開発途上国への無償提供、日本で開催される国際大会への開発途上国の参加費助成等、スポーツの国際貢献、国際交流に使用すること」(外務省)、「健康づくりという観点から、スポーツ振興投票の目的(第 1 条)に『スポーツを通じて広く国民の心身の健康づくりの推進』を加えること」(厚生省)、「競馬等の公営競技の購入禁止規定を、スポーツ振興くじと同様に『19 歳に満たない者』に改めること」(公営競技を所管する農水省・通産省・運輸省の共同意見)、「収益による助成の対象(第 20 条)として、地方公共団体を加えること」(建設省)、「収益金の一部を国だけでなく、地方公共団体への納付すること」(自治省)などがそれである。

自民党文教部会・調査会では予想外の慎重論も出たため法案了承を見送り、論議を翌週に持ち越すこととなった(95 年 5 月 18 日)。自民党地方行政部会もくじの「収益の地方への配分が少なすぎる」<sup>42</sup>と反発した。このように論議が「迷走状態」<sup>43</sup>に入った理由として、「参院選を控えてサッカーくじに反対する支持母体に配慮する議員心理」<sup>44</sup>や「PTA 団体や女性団体が反対しているこの問題に、手をつけるのは得策ではないとの判断」<sup>45</sup>があったという。さらに、PTA 全協が反対の決議書を文相に提出し(95 年 5 月 22 日)、新進党(当時。以下同じ)も具体的な論議に入っていなかった。結局、自社さの連立与党は文部調整会議で、「各党の調整がそろわない」<sup>46</sup>として国会への提出を断念する方針を決定し(95 年 6 月 1 日)、国会対策委員長会議でもこれが確認された(95 年 6 月 31 日)のである。

以後、事実上棚上げされた状態が続いたが、10 月になってスポーツ議連が「法案の早期提出、成立を図る」との方向性を確認し、自民党文教部会・調査会で法案了承の再確認がなされた(95 年 11 月 29 日)。ところが、またしても社会党、さきがけの両党が「今国会中

の提出は早計」<sup>47</sup>として反対したことで国会への提出は見送られることとなった。以後、再び論議は停滞状態に入る。

翌年になって、住専問題をめぐり与野党が対立した 96 年度予算案成立のめどが立つと、2002 年サッカーワールドカップ日本招致と絡んで<sup>48</sup>くじ導入の動きが復活してくる。都地婦連は法案の国会提出に反対する要望書を文相や自民党、社民党、さきがけ、新進党、共産党の各党に提出した(96 年 5 月 7 日)ものの、自民党政調審議会は国会提出を了承した(96 年 5 月 9 日)。新進党もこれを了承したものの、自民党総務会では結論が持ち越され(96 年 5 月 14 日)、さきがけも結論を先送りした。参院自民党は執行部会で慎重な取り扱いを求めるとを決め(96 年 5 月 14 日)、社民党政務委員会では「全体として賛成する空気が強まっており、さらに議論を尽くす」<sup>49</sup>とされたものの、党としての態度決定は保留された。同日、東京弁護士会は法案に反対する会長声明を出した。新進党総務会でも反対論が続出し(96 年 5 月 17 日)、一転して態度を保留することとなった。こうして法案は「足踏み状態を続け」、「法案提出の動きが具体化すればするほど、反対派の声も大きくなる」<sup>50</sup>という悪循環に陥った。

当時、自民党内からは「他党との政策調整は嫌になった」<sup>51</sup>という政調幹部の声も漏れ始めた。「与党三党の政策調整システムが、機能保全に陥っている」<sup>52</sup>という見方もなされ、サッカーくじ法案は、介護保険法案、民法改正案、独禁法改正案、市民活動促進(NPO)法案、国会等移転法改正案、新民事訴訟法案と並んで「難産法案リスト」の一つに挙げられた。「次の総選挙が視野に入ってくる中で、各党がぶつかり合う場面が目立ってきた」<sup>53</sup>のである<sup>54</sup>。

P T A 全協は法案反対の見解を表明(96 年 5 月 28 日)し続け、自民党総務会は「賛否が相半ばしている」として審議を打ち切り、取り扱いを党役員会に一任することを決めた(96 年 6 月 4 日)。与党三党は幹事長や代表幹事、政策責任者らが扱いを協議し、当選金の非課税扱いと党の党議拘束なしの 2 条件が満たされれば国会に提出するという確認をした(96 年 6 月 12 日)が、前者の条件についてはさきがけが、後者の条件については自民党が譲歩できないとして結論は持ち越された。結局、与党三党の税制改革プロジェクトチーム(与党税調)では、非課税扱いをめぐりさきがけが反対し結論が得られず、スポーツ議連は国会提出を事実上断念した(96 年 6 月 14 日)。法案提出はまたしても棚上げにされたのである。

その後 6 カ月を経てスポーツ議連は総会で法案の次期通常国会への提出・成立を目指す方針を確認し(96 年 12 月 13 日)、役員会でプロジェクトチームの拡大が了承された(97 年 1 月 17 日)。4 月には自民党文教部会・調査会、太陽党全員協議会、新進党での了承がなされた。さらに、自民党税制調査会、自民党政調審議会、社民党教育文化科学部会、さきがけ臨時総務会、民主政策調査会、そして与党政策調整会議でサッカーくじ法案の国会提出が了承された(97 年 4 月 22 日-25 日)のである。こうして共産党を除く各党・会派の正式手続が完了し、法案が国会に提出された<sup>55</sup>。以後、衆議院文教委員会での可決(97 年 5 月 23 日)、衆議院本会議での可決(5 月 27 日)、参議院文教委員会への法案付託(6 月 17 日)、参議院文教委員会での提案理由説明と参議院本会議での継続審議決定(6 月 18 日)、臨時国会の参議院文教委員会での参考人質疑(12 月 11 日)、参議院本会議での継続審議決定(12 月 12 日)を経て、98 年の通常国会に引き継がれることになった<sup>56</sup>。

### 3. サッカーくじをめぐる「振興政策」・「大綱」、「要綱案」・「法案」の特徴

ここで、スポーツ議連のプロジェクトチームが作成した「スポーツ振興政策(スポーツの構造改革 生活に潤い、メダルに挑戦)」(以下「振興政策」と略)と「スポーツ振興くじ制度の考え方(検討結果の大綱)」(以下「大綱」と略)、「スポーツ振興投票の実施等に関する法律案要綱(案)」(以下「要綱案」と略)、スポーツ振興投票の実施等に関する法律案(以下「法案」と略)の各々の中身に目を転じ、内容の特徴を把握しておきたい。

まず、「振興政策」<sup>57</sup>の要旨は以下のものである。すなわち、スポーツは「する達成感」「見る感動」「共に語る喜び」を人々に与えるものである。「スポーツの構造改革」とは、誰もが手軽にスポーツに親しめる環境を創造し、生活に潤いを持たせ、地域を活性化すること、トップレベルのスポーツ選手の活動には、高度の芸術、学術研究に匹敵する文化的価値があり、人々は深く感動する。したがって、そのための条件を整備し、メダルへの挑戦を支援すること。オリンピック大会に象徴されるような、スポーツ団体の自発的な国際的スポーツ活動を積極的に推進すること、を意味するとした。

したがって、中学校区程度を単位とするコミュニティにおけるスポーツ環境の整備を文化振興施策と一体的に推進するために広域市町村圏程度を単位とする「広域スポーツセンター」を設置し、コミュニティのスポーツ活動を総合的に支援する。「ナショナルスポーツセンター」「ナショナルコーチスクール」、国際級スポーツ施設を設置し、プロスポーツの振興も図る。生涯スポーツや留学生の受入れも含め、スポーツ団体が行う国際的活動を推進し、環境問題、簡素な運営などに配慮しながら、スポーツ団体が開催する国際的なスポーツ大会を支援すること、が政策課題とされた。また、スポーツが果たす社会的な役割の重要性に見合った社会的評価を確立するために「スポーツ院」を創設し、スポーツの振興に顕著な功績をあげた者の顕彰などを実施することが強調された。

必要な財源に関しては、既存財源と新規財源による対応があるが、前者にはコミュニティースポーツ施設やスポーツクラブの育成が相当し、後者には広域スポーツセンター、ナショナルスポーツセンター、国際級スポーツ施設の整備やスポーツ振興基金の充実が相当する。スポーツ振興くじ制度の導入は新規財源を確保するためである。

中長期的視点で検討すべき課題としては、スポーツ振興に関連する関係省庁の施策の統合化、スポーツに関する行政機関の強化(スポーツ省あるいはスポーツ庁の設置)、国民体育大会等の在り方の見直し、スポーツ振興法の抜本的な見直しが挙げられる、というのが「振興政策」の要旨である。

次に、「大綱」<sup>58</sup>は、「I スポーツ振興くじの目的・性格、II 実施体制、III 運営方法、IV 収益の使途、V その他」から構成され、例えば、II の実施体制では、実施機関は日本体育・学校保健センター、センターはスポーツくじ発売に関する基幹的な業務(投票券の仕様の決定、対象試合の指定、当選券の決定、当選金額の決定等)とスポーツ振興のための助成の業務を実施、センターは、適切な事業機関に業務の一部(例えば、くじの印刷・発行、売上金の回収など実施者としての判断を要しない大量・定型的業務)を委託、事業機関として、大量・定型的業務を適切に実施できるだけの技術力、財政力を備えた財団法人の新設、くじ販売や当選金払戻業務の金融機関等への再委託、を行うと説明されている。

また、運営や助成に対するチェックシステムとして、センター内部に第三者審査機関を設置、文部省の指導・監督、国の審議会(保健体育審議会)による審査、その他保健体育審議会の抜本的改組・充実、情報公開、が挙げられた。さらに、サッカーを対象とした理由として、プロスポーツであること、雨天中止がないこと、試合が同時に終了すること、特定の選手が試合結果を左右することが難しいこと、広く普及し人気のある種目であること、が指摘された。

「大綱」の中身を法案とすべく、簡潔な形で示された「要綱案」の構成は、目的、定義、投票の施行、投票の対象試合、投票の実施、投票券の購入等の禁止、払戻金の交付等、最高限度額、所得税非課税、収益の使途、国庫納付金、投票券発売等業務運営機関、投票対象試合開催機構、国民の理解を深めるための措置等、罰則、附則から構成され、後の「法案」<sup>59</sup>の骨格となっている。

例えば、払戻金の交付をめぐる技術的事項については、くじの売上金額に2分の1以下の率を掛けて払戻金額を決める。そして、誰も当たらなかった場合の売上金と、払戻金の最高限度額を超える金額(全試合を当てた1等賞の場合の最高限度額を超える金額と1試合を除き全部当てた2等賞の場合の最高限度額を超える金額)を加算金として、払戻金に加える。この払戻金+加算金を2種類の当たりごとに分けて払い戻すという仕組みである<sup>60</sup>。

また、「日本体育・学校保健センター法の一部を改正する法律案」と「スポーツ振興法の一部を改正する法律案」も「法案」に付随している点に注意しておきたい。前者の要綱案や法案ではセンターの目的が生涯スポーツ振興も含むようになり、くじ実施の諸業務、収益金の2分の1の国庫納付やその充当内容などが定められ、後者の要綱案や法案ではJOCや国との連携、国および地方自治体によるプロスポーツの高度な技術活用などが盛り込まれることになった。ただし、この要綱案の第三で明記された「スポーツ院に関する規定の創設」について法案には具現化されなかった。

図表7-4はサッカーくじ法案とその他関係法律の改正案の内容であり、図表7-5はサッカーくじ法案で示された収益の使途、図表7-6は法案におけるくじ販売・購入実施のしくみを図式化したものである。

#### 4. サッカーくじ導入の是非をめぐる議論

文部省のスポーツ行政予算の大幅な増額は現実には不可能と認識し、それならば諸外国の例に見られるようにサッカーくじの導入によって財源を確保してもいいのではないかと、というのが賛成論の基本姿勢である。当選率が宝くじなみで、勝敗の組み合わせについてイメージーションを用いて考えることは子供にとっても教育上良いのではないかと、ギャンブル性が否定される。さらに、「政府予算が増えれば国家権力の介入を招き、スポーツの政治からの独立が守られない危険があり」、「国に頼るより稼ぐ方が賢明な選択」という見方も示された<sup>61</sup>。

「法案」を可決した衆議院文教委員会の議論では「射幸心をいかに少なくするかという問題と、それから教育上の配慮をいかにするか、そして運営に当たった透明性、公正さをいかに確保するか」に腐心したことが強調された。「青少年への対応について見れば、投票券の発売や当選金の払い戻しの方法、場所などを含め、他に類を見ない慎重な配慮が

なされていると考えます。また、この制度は、資金に関する透明性、公平性の徹底を通じ、スポーツ関係者はもとより、広く国民が真に求めているスポーツ環境の充実に資する内容となっていると考えます。さらには既存の組織やノウハウを最大限に生かした仕組みなど、行財政改革の動向にも留意を払った制度として構想されているとあってよいと考えます」といった手放しの賛成論まで展開されている<sup>62</sup>。

一方、強力な反対論を展開した共産党の「しんぶん赤旗」(以下赤旗と略)によれば、「『サッカーくじ』法案に反対したり、廃案や慎重審議を求める意見書、決議、請願を採択・可決する地方議会」が、「11月30日現在で41都道府県の236自治体にのぼって」(97年12月1日)いるという。また、「サッカーくじ法案を廃案に、スポーツ予算の大幅な増額を」という「正論」が全国各地で高まっているという。共産党によれば法案は、「Jリーグをギャンブル化することにより、『フェアプレーなくして真のスポーツはない』という文化としてのスポーツを勝利至上主義によってゆがめ、子どもたちはじめすべての国民の基本的な権利としてスポーツを実現する大きな障害」になるという。スポーツの振興はスポーツ振興法に基づく「スポーツ振興基本計画」によるべきであると主張するのである<sup>63</sup>。

「文部省が、スポーツ振興のための予算拡充などみずからの責任を放棄して、この悪法を推進し、率先してくじ券取り扱いの『胴元』になろうとしていることも許しがたいもの」で、収益金の充当も特定の団体に限られており、「広範な国民各層の反対世論を無視した国会提出は、民主主義の根本を踏みこむ横暴」だと批判する<sup>64</sup>。

また、東京弁護士会は「大綱」と「振興政策」を批判する<sup>65</sup>。スポーツに新たなギャンブルを持ち込むことで、「子どもが試合の勝敗だけにこだわるようになり、このことが子どものスポーツ観に歪みを生じさせる」と見なす。サッカーくじを競馬・競輪・競艇・オートレースと比較した場合に青少年の間での人気度が高く、販売場所におけるくじの購入が単価の安さから考えても容易で、選手や審判等の人為的介入の余地が大きく、八百長がないとしても選手や審判に対する逆恨みも懸念され、当選金の額が高く、私設「サッカーくじ」の誘因にもなると指摘する。19才未満にはくじを販売しないということは「大綱」自体が有害性を認めているという矛盾があり、結局青少年の射幸心をあおることになるという。

また、罰則との関わりで、少年同士でのくじの売買に絡んで「捜査機関による少年に対する人権侵害や不当な干渉事案が発生する」懸念があることにも言及する。さらに、法制定の必要性・合理性については、国の予算の立て方こそが問題なのであり、「スポーツ議連は、何よりもまず、政府に対し、文部省予算のうちのスポーツ振興予算の大幅増額化こそ要求すべきであり、国会における予算審議においても、その点を強く政府に要求すべきである」としている。さらに、「振興政策」に対しても「何故、国レベルのスポーツ施設の充実に既存の財源による対応が困難と結論づけているのか」分からないと述べる。

## 5. サッカーくじ導入をめぐる諸アクター間の相互作用の特質

サッカーくじ導入の政策過程から読み取れる第1の点は、くじ導入の動きはその時々々の政治的重要課題をめぐる各政党間あるいは党内での摩擦の影響や「政治力学」<sup>66</sup>に翻弄されたということと、スポーツ政策そのものの政治における優先順位の低さが政治過程に露

骨な形で反映されたということである。もともと共産党を除いた各政党が党独自の具体的なスポーツ政策を樹立していたとは言い難く、そのことが「初めにくじ導入ありき」といった政党の姿勢と結びつき、その後の政治変動の波を常に被り続けたことは否定できない。スポーツ議連プロジェクトチームは、スポーツ財源は国の一般予算から支出すべきだとする東京都地婦連に対して、「現実に国の予算で実現すべきことはスポーツも含め大変多く、スポーツの予算のみを飛躍的に拡充させることは難しい」<sup>67</sup>と回答している。

第2は、政党間の摩擦や調整における方向性を左右したキーパーソ的な政党が存在したことで、くじ導入に反対する国会外の諸アクターが、法案の提出阻止にかなりの影響力を及ぼしたということ、さらには他省庁との利害調整が自民党内でのそれと連動していたということである。具体的には93年8月の連立政権以前と以後の社会党であり、他の政治諸課題と同様、自社さ政権下での同党とさきがけの意向が両党の議席保有数以上の影響力を持ったことは明らかである。また、国会への法案提出に向けたそれぞれの重要な節目において全国PTA協議会や東京都地婦連、東京弁護士会などによるくじ反対の意思表示ないし行動が、議員の姿勢や見解の揺れとなって顕在化した。

そして、行政官僚にとっては議員立法という「隠れ蓑」のもとで政治過程の表舞台には登場しなかったものの、関連省庁間とこれに連なる与党内各部会の調整作業こそが文部省や文教族議員にとって法案を提出する上での枢要課題であり、必要条件であった。

第3は、政策内容の変容についてである。上記のような政治過程の展開の中で、「振興政策」・「大綱」が「要綱案」・「法案」としてまとまるまでに内容が見直され修正されることは避けられない。しかし、例えば、「要綱案」には明記された「スポーツ院」と新設の財団法人としての「業務運営機関」が「法案」の段階ではなぜ削除されたのかといった理由説明を検討資料から見出すことはできなかった。特に後者については、金融機関の業務拡大とも関連するのではないかと思わせる不透明な政策変容である。また、「法案」では「文部省令で定めるところにより」という記述が多用されており、このあたりが、文部省の権益拡大を懸念する声が顕在化した理由ではないだろうか。センターの業務拡大が文部官僚の天下り先の拡大につながるのではないか、文部省のJリーグに対する介入や過度の統制がなされるのではないかと、といった批判もなされている。

第4に、くじ導入をめぐる是非についてはそもそもこれをギャンブルと見なすかそうでないかといった認識に相違があり、実施の理念や影響力を含めた立論の根拠自体が同じ土俵に上がっているとは言えず、結局、議論自体がかみ合っていない。個々人の価値観とも関わっており、どちらが正論であるかについて第3者的な立場から客観的なデータを積み上げて判断することは極めて困難であるように思われる。また、この問題に対する世論についても政策の中身についての認識が社会の間に浸透していたとは言い難い状況であったため、どうしても印象あるいは感情レベルで是非の判断がなされる傾向にあった<sup>68</sup>。

第5に、サッカーくじ導入に向けた始動主体が形式上はともかく、実質的には体協やJOCではなく、「加盟競技団体、加盟都道府県体育協会の総意」でも「スポーツ界の総意」でもなかったことが、その後5年間余りの「迷走」を招いた主要因ではなかっただろうか<sup>69</sup>。

体協やJOC傘下の「スポーツ界」は、過去の経験からスポーツに対する政治の不介入を不文律として掲げると同時に、政治への影響力の行使を企図して立法府や行政府にスポーツ財源の充実を働きかける努力も放棄し続けてきたのではないだろうか。さらにはスポ

ーツ行政予算の増額をめぐる合意形成をスポーツ団体間で積み重ねようともせず、ましてや世論にその切実な必要性を訴えるという努力もしてこなかった。こうした「スポーツ界」の政治姿勢の脆弱性ゆえの当然の帰結として、スポーツ政策が政治課題の優先事項として国家的議論の俎上に載ることはなかった。スポーツが国家から注目され、政策実現に向けた誘因として顕在化するのには、長野冬季五輪(98年2月)に見られるように、スポーツがもたらすスポーツ以外の政治的諸利害に政治や行政が注目した場合なのであり、サッカーくじはそうした波及効果の大ききゆえに結果として国家的関心領域に踏み込んだといえる。その意味では皮肉にも、くじ導入に向けた過程で体協・JOCの政治への従属がより一層顕在化したことになる。

ところで、寄本は、容器包装リサイクル法(1995年6月制定、97年4月試行)の制定過程における当時の厚生省や通産省、農水省やその他関係諸アクターとの相互作用を、これに自ら携わった委員としての視点から詳細に描写している。例えば、法案成立直前の時期における農水省の戦略意図の変更に至る背景を以下のように捉えている。すなわち、「厚生・通産両省は、“連合軍”の結成が成るや与野党や国会議員、関連企業・業界・経済界、自治労等の労働団体、市民団体、それに自治体などに、新法案への理解を得るための働きかけを、それこそ全力をあげていた。(略)新立法の試みが流産したとなると、その原因をつくった張本人農水省と非難されることになる。このような悪者扱いされる事態は避けなければならない、そのためには妥協するのめやむをえないとの判断に同省も傾き始めていたのである」<sup>70</sup>と。リサイクル政策領域において登場する、関係諸アクター間の相互作用および影響力行使のための行動の一端が浮き彫りにされており、アクターに注目する本節における分析の視覚とまさに共通したアプローチとなっている。

サッカーくじ導入をめぐる論議の過程では、「本来の予算がある。(略)スポーツ振興基金の運用利益の分もある。それから今度新しくくじができるとして国庫納付金から出る分、それから我々が使えるスポーツ振興助成金がある」<sup>71</sup>「くじの収益は、国民の税金でまかなわれる国の予算と異なり、スポーツを愛好する者が夢を持ち楽しみながら、スポーツ振興のために、いわば自発的に寄附をしてもらおうような制度である」<sup>72</sup>「人間にはパン(生活に必要なもの)とバラ(なくとも良いが生活に楽しみをもたらすもの)が必要であり、これまでスポーツはバラに当たると考えられてきたが、パンとバラの両面を持つようになってきている」「バラを見るためにパンを食べるのであり、バラの方が重要だと言いたい」<sup>73</sup>という発言がなされた。

「小さな政府」という時代的潮流においては、国家・地方行政サービスの市場化とサービス提供主体やサービス形態の多元化が政府によって追求され、市民や民間企業、公私混合組織の活動が自己責任を伴う形で促され、政府を含めたこれらセクター間のパートナーシップの構築が喫緊の国家課題となる。こうした公的セクターによる直轄的なサービス形態の修正とサービス量の縮小が図られる中で、国の租税や予算にもとづかない新しいスポーツサービスとして、サッカーくじの導入はスポーツ振興の新たな地平を模索する契機として位置づけられる。

そして、人々の意識の中では「パン」がなければ「バラ」を享受することはできないとしながらも、「パン」のために「バラ」を放棄するのではなく、「バラ」のために「パン」がある、すなわち、文化の享受こそが生活における中心的要素だという側面からの消費者

主権の意識や発想が芽生えつつある。上記見解の持つ意義はこの点にあるように思われる。

消費者主権の発想に加えて、例えば、実際に地方分権推進委員会の第2次勧告(97年7月8日)では、当初の意図とは後退したものの、市町村における体育指導委員設置の有無についての市町村の自主的判断や、都道府県におけるスポーツ振興審議会の組織・名称に関する必置規制の弾力化、さらには一部ではあるものの、文部省の社会体育施設整備費補助金の一般財源化など、実質的なスポーツ振興法の改正であるところの「スポーツ行政改革」ともいべき内容が萌芽的に示され実施に移されようとしている。今回の「法案」やスポーツ振興法の一部改正の動きと軌を一にしているとも言え、こうした時代的趨勢においてサッカーくじの導入も捉えられなければならないであろう。

このような視点に立つとすれば、サッカーくじの実施によって、これに関わる企業や人々の文化的成熟度が試されることとなるであろうし、情報の公開による密室性の打破を始めとするスポーツの政策設計やスポーツ行政の変革、さらには政治とスポーツの主従関係を再構築するための絶好の機会が提供されると言えるのではないだろうか<sup>7 4</sup>。

#### 第4節 スポーツ振興法の改正によるスポーツ行政をめぐる「分権」の課題

##### 1. 分権委による文化行政領域の所管組織をめぐる改革の方向性

地方分権推進一括法の施行以後、「分権型社会」に向けた歯車が回り始めたという共通認識はなされてはいるものの、その執行サービスの実際の進捗状況をめぐる評価は研究者や実務者レベルにおいても一様ではない。

その理由の一つとして、分権の構図が、国 地方の行政システムの大転換を極めて広範囲に及ぶ政策個別領域ではほぼ同時進行的に実現しようとする諸アクターと、「改革」に伴う権益の配列の変化をできる限り最小限に押しとどめようとする諸アクターとが二極的に対峙するという単純な構図では捉えきれないことが挙げられる。

また、特に基礎的自治体レベルにおいて、国の関与の縮減・廃止が権限移譲に伴う事務量の増大につながるのではないかと、さらに、権限が国から降ろされても財源保障がない中では取り組みようがないのではないかと、といったある種の「混乱・混濁」した認識が多くなされていることも地方分権をめぐる評価が定着しない一因であろう。これに加えて、「受け皿論」を前面に打ち出した市町村合併論があたかも分権論議に取って代わられたような様相をも呈している。

地方分権をめぐるこのような議論の「混乱・混濁」をときほぐすために求められているのは、分権委員会の勧告内容の限界 = 分権の不徹底 = 分権失望論、といった期待値基準を念頭においた総論的批判的見解ではなく、まさに必置規制、補助金問題に代表されるように、各論レベルの個別政策領域における法律改正に伴う執行サービスの変容をミクロな視点から観察し、その可能性と課題を傍証の蓄積を通じて考察していくことではないだろうか。そしてこの視点に立脚した形で諸アクター間の関係変容を捉えることに研究上の意義を見出すことができるように思われる。

ここで取り上げるスポーツ振興法の一部改正については、あくまでも分権一括法における475本の法律改正の1本に過ぎず、ここに至るまでの過程を見る限り分権委員会（ないしはくらしづくり部会）による具体的な必置規制の縮減・緩和戦略の中で、その優先順位が高いものであったとはいえないであろう。しかし、政策体系の部分構成要素であるスポーツ政策を起点とした他政策領域に交錯する形での「分権型社会」の構築を考える上で、そのモデル構造ともいべき萌芽がこの領域において確認されることも事実である。そこで以下、こうしたミクロレベルの視点から執行サービス変容がもたらす波及課題も含めて検討していきたい。

まず、中間報告における文化行政の教育委員会所管をめぐる論点は、「首長部局が所管するか、教育委員会が所管するかは、地方公共団体の判断に委ねてよいのではないか」<sup>75</sup>というものであった。教育委員会の機能は学校教育に純化すべきではないかという意見も紹介され、さらに、図書館法や博物館法と並んで社会教育法の存廃についても検討する必要性が指摘された。

文化行政の所管（首長部局か教育委員会か）をめぐる論議では、分権委側は、既に文化、スポーツ、生涯学習等の施策は「首長部局で大々的に展開している」<sup>76</sup>とし、現行制度の見直しを主張しているのに対して、文部省（当時）側は「教育委員会、首長部局の双方がその機能を発揮しつつ、連携協力を図ることが必要」<sup>77</sup>であり、また、市町村レベルでは教育委員会が大きな役割を果たしていること、「地教行法」（地方教育行政の組織及び運営に関する法律）で文化の振興は教育委員会の所管と規定されていること、を挙げ反論し議論は平行線をたどった。

結局、第1次勧告では、「現行の事務委任、補助執行の規定（地方自治法180条の7等）の活用等により、当該地方公共団体の主体的判断に委ねることとする」<sup>78</sup>（第4章 6文化・生涯学習の所管組織）とされ、地教行法の枠組みを尊重した形での表記となった。

## 2. スポーツ行政における必置規制の廃止・緩和と補助金改革の特徴

分権委はスポーツ振興を「住民主導で個性、多様性を尊重すべき性格のもの」と捉えているのに対して、文部省は例えば「体格向上に見合うほど児童の体力が向上していない」点を強調しつつ、ナショナルミニマムとしてのスポーツ振興の重要性を説いている。また、分権委が総合行政の観点から「零細で縦割りの補助金は廃止して、スポーツ振興は地方に任せたらどうか」と主張するのに対して、文部省は地教行法にもとづく「奨励的補助金こそ政策誘導のために必要」であると反論し、「学校教育が地域におけるスポーツ振興の中心となっている」と強調する<sup>79</sup>。

こうした両者の綱引きを経た上で、スポーツ行政をめぐる必置規制と補助金のあり方についての改正が勧告された<sup>80</sup>。まず必置規制については、第1に、全国市町村で約6万2,000人存在する体育指導委員について、「体育指導委員の職務上の名称に関する規制は存置することとし、教育委員会が、社会的信望があり、かつ職務を行うのに必要な熱意と能力をもつ者のうちから、体育指導委員を委嘱するものとする。」（第3章 5(2) 職員に関する必置規制f民間人の委嘱）とされた。要するに体育指導委員に関する必置規制はその名称のみで、設置するかどうかは当該市町村の判断に委ねられること、すなわち任意設置制にな

ったのである。第2に都道府県スポーツ振興審議会について、その「組織、名称に関する必置規制は、弾力化する。この場合、『スポーツの振興に関する審議会を置くものとする』と規定するものとする。」(第3章 5(2) 審議会等附属機関に関する必置規制a組織・名称)とされた。すなわち、都道府県は従来のスポーツ振興審議会の組織規程に縛られることなく、さらに、文化や福祉といった他の政策領域をも複合的に審議する審議会の設置が可能となった。この勧告内容を踏襲した地方分権推進計画(以下、分権計画と略)を経て、スポーツ振興法の改正に至るのである。

また、補助金に関し社会体育施設整備費における「体育施設整備費」について、「『運動場等』のうちコート、附属施設を一般財源化し、補助対象を重点化する。」(第4章 2国庫補助負担金の一般財源化)とされた。

### 3. 「社会体育整備費補助金」の変容<sup>8 1</sup>

「体育施設整備費」補助金の「一般財源化」(地方交付税化、地方税化)と「補助対象の重点化」について、上記第2次勧告を受けて作成された分権計画では、「『運動場等』のうち野球場、コート、附属施設、野外活動施設に対する補助を廃止し、その事業の実施については地方公共団体の単独事業に委ねるとともに、水泳プール等については、施設の高機能化、補助対象の重点化を行う。措置済み(平成10年度予算、スポーツ振興法施行令等改正平成10年4月9日施行)」(第4章2(3)国庫補助負担金の一般財源化等)とされた<sup>8 2</sup>。勧告の「一般財源化」が分権計画では「地方単独事業」となり、この対象が拡大され、さらに「施設の高機能化」という表現が登場したことになる。

1997年度、1998年度の体育局概算決定額の項目を見ると、野外活動施設は98年度において新規に「地域野外スポーツセンター」(運動場、照明施設、クラブハウス)として、また、附属施設はこのクラブハウスとして実質的に盛り込まれたと理解できる。さらに、社会体育施設整備費の変遷について96年度～99年度(96年度は予算額でそれ以外は概算決定額)について見ると、12,247,715千円(96年度)、7,480,695千円(97年度)、4,963,300千円(98年度)、3,011,936千円(99年度)と大幅な減少傾向にあり、2001年度に至っては概算査定額で2,400,364千円にまで落ち込んでいる。補助対象箇所数についても、97年度は合計で66箇所、これが98年度になると43箇所に減少し、2001年度では14箇所となっている<sup>8 3</sup>。

スポーツ振興法施行令について、98年4月改正前の旧施行令ではその第3条第2項で補助の対象となる水泳プールの面積が400平方メートルであったのに対して、改正された施行令ではこの表記がなくなり、「当該文部大臣が定める面積を限度とする」とされた。98年度概算決定における補助対象となる屋内・屋外の地域スイミングセンターの基準面積は600平方メートルであり、上限が拡大したことが分かる。さらに、新施行令第3条第3項第4項では、「水泳プールに附属する施設の整備に要する経費」について新たに規定され、その床面積の上限が100平方メートルとされた。また、同年改正となった新省令では旧省令が体育館の附属施設のみを規定していたのに加えて、水泳プールと陸上競技場の附属施設(談話室や照明施設など)についても定められた<sup>8 4</sup>。

このように野球場やコート(バレー、バスケ、テニスなど)といった個別・単一種目的な施設に対する補助を止め、高機能な多目的施設への補助に重点を移しつつあることが分

かる。「施設の高機能化」「補助対象の重点化」が実際に進められたのである。ただし、社会体育施設整備費全体の減少については、財務省による施設整備はかなり普及したのではないかという認識が影響を及ぼしている側面も否定できない。

#### 4. 分権型社会における国のスポーツ行政の修正と地方自治体の新たな取組み

ここ30年余りの政府のスポーツ政策方針を、主として文部省保健体育審議会（2000年12月に廃止。その実質的役割は省庁再編に伴い2001年1月6日付けで文部科学省中央教育審議会のスポーツ・青少年分科会に吸収）の答申内容から追ってみると、以下のような特徴が窺われる。すなわち、1972年答申では人口に応じた施設の整備基準が提示され、1988年の懇談会報告ではスポーツ省の設置が要望された。翌年の1989年答申では小・中学校区などをもとにしたゾーニングの考え方が提示され、1997年答申では「学校・家庭・地域社会・企業が相互に連携して、地域主導で総合的な企画や運営」がうたわれ、2000年答申ではボランティアセクター主体で運営される中学校区レベルにおける総合型地域スポーツクラブ（NPO法人）と、広域市町村圏程度の地域での広域スポーツセンターの設置とが10年間というスパンを区切る形で示された<sup>85</sup>。

特に総合型地域スポーツクラブの設置については、この答申以前からモデル事業が展開され、こうした流れの中で体育指導委員による住民と行政とのコーディネーター及び企画・立案者としての役割が強調されているし、スポーツ振興審議会の役割を見直す動きが出始めている。いわば、分権化の具体化と国のスポーツ行政をめぐる政策スタンスの転換とが合流する様相を呈しているのである。

例えば、栃木県鹿沼市では従来は地区の体育協会や公民館を通じた割当によって体育指導委員を選出していたが、スポーツ振興法の改正を受けて、23名の体育指導員のうち3分の1を公募とすることにした。また、同県今市市や小山市でも数名の枠ではあるものの公募制の導入に踏み切っている。体育指導員の選出方法の変更一つをとっても市域を超えた広域地区レベルや県の意向なども絡み、多くの市町村では現状維持にとどまらざるを得ないという事情がある。しかし、このような形でスポーツ行政をめぐる分権委の勧告が実際の行政施策に反映していることも確かであり、分権型社会におけるスポーツ行政の転換はその第一歩を踏み出したといえるのではないだろうか。また、茨城県スポーツ振興審議会のように地域スポーツにおける学校の役割について詳細に論じた内容の答申もある<sup>86</sup>。さらに、例えば神奈川県では、「県教委中心の対応に限界」が出てきたとして、教育委員会が知事に事務委任する形でのスポーツ行政の知事部局移管を視野に入れた内部検討会を2002年度に発足させるとしている<sup>87</sup>。また、栃木県では県内全市町村への総合型地域スポーツクラブの設置に向けて、2002年度からクラブ運営に携わる「クラブマネージャー」の養成事業に乗り出し、2010年度までにはクラブを支える広域スポーツセンターを設置するとしている<sup>88</sup>。

#### 5. スポーツ振興法改正の意義とスポーツ政策ネットワークの変容

このように分権委によるスポーツ行政に関わる勧告は、体育指導委員とスポーツ振興審

議会をめぐる必置規制の緩和ではスポーツ振興法の改正をもたらし、社会体育施設整備費における一般財源化と補助対象の重点化の点では財政措置の変更をもたらした。スポーツ振興法の制定以来、この法律の欠陥が数多く指摘されながらも、実際の改正には至らなかったことを想起すれば、分権という視点からの国のスポーツ行政の従来のある方に風穴を開けた意義は大きい。さらに、あたかもこうした流れと連動するかのような総合型地域スポーツクラブを基軸とした国のスポーツ行政の修正は、これを実施段階に移した場合の課題の山積はあるものの、まさに住民主導による分権型社会の契機を具体的に提供したものとなっている。

しかし同時に、こうした政策の転換そのものが行政により主導されている側面は否定できない。すなわち、総合型地域スポーツクラブ事業そのものが文部科学省の地方自治体や地域社会に対する誘導戦略として進められ、運営をめぐるマニュアル作成や設置に至る過程の中身など、上意下達式に手取り足取りでなされる。分権型社会におけるスポーツ行政が集権的に誘導されるという図式である。このことは単に国と地方との関係のみならず、地方間、地域社会間でのクラブ運営をめぐる横並び意識から発する政策の水平的画一性をもたらし、ひいてはまさに金太郎飴的なクラブ運営が全国津々浦々に浸透するような状況を生み出すかもしれない。

既に四半世紀以前に、片岡は、「行政国家の進展が地方公共団体の出先機関的傾向を強化しつつあることは否めない。それだからこそ、地方公共団体に国家から独立した自律的な地位を保障することの意義がいっそう大きくなってくる。そうでないかぎり、市民の権利をよりよく守っていくという地域的分権化の目的を達成していくことはできないであろう」<sup>8 9</sup>と喝破している。

スポーツ行政をめぐる集権 分権の同時進行において比重を後者に移していくためには、当該地域社会における住民、団体、行政、企業の間での協働実践の積み重ねがまさに問われることになる。その過程では既存の行政システムや行政 団体関係の変革や新たなルール作りが必要とされる。クラブのNPO法人化、住民参加にもとづく意思決定、財務や事業内容に関する立案段階からの情報公開の徹底とHP等を用いたその発信、学校も含めた行政や民間企業とのパートナーシップ構築など、クラブを運営するボランティアセクターには手間のかかる困難な課題を実践の中で一つ一つ解決していくことが求められる。コミュニティレベルにおけるボランティアセクターをコアとし、公的セクターや私的セクターとの協働による新たな「スポーツ政策ネットワーク」を形成できるかどうか、成否の分岐点があるのではないだろうか。その意味では総合型地域スポーツクラブが、住民による自治の実践を占う一つの試金石となることは間違いない。

体育課所管 9,732,000

区分	予算額	内容
体育館61カ所	3,184,000	総合体育館17カ所、一般体育館11カ所、総合柔剣道場 4カ所、一般柔剣道場27カ所、特別体育施設 A（研究・研修センター）2カ所
水泳プール21カ所	1,103,000	屋内プール 9カ所、屋外プール 7カ所、その他 5カ所
運動場等66カ所	862,000	運動場28カ所、野球場 5カ所、コート13カ所、附属設備 2カ所、照明施設11カ所、特別体育施設 B（陸上競技場改修）1カ所、 野外活動施設 A（グリーンスポーツ施設）3カ所、野外活動施設 B（冬季スポーツ施設）3カ所
国際競技施設 1カ所	1,120,000	長野オリンピック冬季大会競技施設（新規）
国立競技場等施設	1,166,000	
学校体育施設開放	777,000	学校運動場照明180カ所、学校体育館照明30カ所、水泳プール照明 1カ所、クラブハウス55カ所、フェンス45カ所
その他	1,520,000	過年度国庫負担行為に基づく本年度歳出額
生涯スポーツ課所管	2,552,000	
直轄事業	252,000	
スポーツ活動推進地域の指定	16,000	住民の生活圏において学校体育施設と社会体育施設との連携についての調査研究活動を指定地域で実施
生涯スポーツの推進	6,000	生涯スポーツ担当者会議の開催（参加対象は都道府県教育委員会の担当者。以下かっこ内は参加対象者）。生涯スポーツ推進市町村担当者会議（都道府県と指定市町村の教育委員会の担当者）を開催。体育の日「中央行事」（国民）の実施など。
社会体育指導者の研修会等	39,000	野外活動指導者研修会（参加対象者は都道府県・市町村教育委員会の担当者。以下かっこ内は参加対象者）。全国体育指導委員研究協議会（体育指導委員、都道府県・市町村教育委員会の担当者）。社会体育指導者新任研修会。社会体育指導者海外派遣。生涯スポーツ実技指導者講習会（実技指導者、都道府県・市町村教育委員会の担当者、スポーツクラブ指導者）。全国職場スポーツ研究協議会（都道府県・市町村の教育委員会担当者、会社・事業所のスポーツ担当者）。体育功労者及び社会体育優良団体表彰式。
生涯スポーツコンベンションの開催	7,000	スポーツ団体、地方公共団体、産業界、学会などの関係者が集まり意見交換を行う。1989年から実施され年 1 回。
全国スポーツ・レクリエーション祭開催	184,000	ゲートボール、ソフトボール、ラージボール卓球などの種目別大会やニュースポーツ広場の設定など。参加者数は全国から約20万人。 1988年から実施。開催地は第 1 回山梨県、第 2 回愛媛県、第 3 回和歌山県、第 4 回熊本県。
都道府県に対する補助事業	1,323,000	
社会体育指導者派遣	1,159,000	都道府県教育委員会が市町村教育委員会の求めに応じて、社会体育指導者を派遣する事業について、国が指導者の給与費の一部を補助。一般事業
	164,000	1)スポーツリーダーバンク事業：スポーツ施設やスポーツクラブ等に指導者名簿等を配付する事業に対する補助（補助率3分の1以内） 2)スポーツプログラマー養成事業：スポーツプログラマーの資格取得に必要な内容の講習会開催に対する補助（補助率3分の1以内） 3)地域スポーツ推進情報提供事業：スポーツ活動への参加方法、施設利用方法等の情報を提供する事業に対する補助（補助率2分の1以内） 4)学校施設開放運営者研修等事業：学校体育施設の運営に携わる者を対象とした研修会にたいする補助、野外活動（キャンプ、サイクリング等）の指導者養成に対する補助、地域スポーツクラブの指導者を対象とした講習会に対する補助、スポーツ施設の管理指導者を対象とした講習会、市町村に派遣するスポーツ指導者派遣事業に対する補助（いずれも補助率は2分の1以内） 5)全国レクリエーション研究大会等：各都道府県持ち回りで毎年度 1 回開催する全国レクリエーション研究大会及び全日本ユースラリーの実施に対する補助
市町村に対する補助事業	850,000	
学校体育施設開放事業	313,000	全国8,800校を対象として、管理指導員の謝金に対する補助（補助率は3分の1以内）
生涯スポーツ推進事業 （663市町村）	455,000	1)少年スポーツ活動育成：少年スポーツ活動育成会議・広報活動・指導者研修会・各種スポーツ教室や大会・野外活動に対する補助 2)少年スポーツクラブ育成：指導者研修会・クラブへの指導者派遣・クラブ交流大会に対する補助 3)親子スポーツ活動推進：研究会議・広報活動・指導者研修会・各種スポーツ教室や大会に対する補助 4)高齢者スポーツ開発：推進会議・広報活動・指導者研修会・各種スポーツ教室や大会・健康体力相談事業に対する補助 5)高齢者スポーツ活動推進：上記とほぼ同じ 6)婦人スポーツ活動推進：上記とほぼ同じ 7)勤労者青少年スポーツ推進：上記とほぼ同じ 9)地域スポーツクラブ連合育成：企画連絡会議 10)市民スポーツ相談普及促進：メディカルチェック・体力測定及びスポーツテスト・健康体力、スポーツ相談・スポーツ情報提供に対する補助 12)過疎地域スポーツ交流事業：過疎地域スポーツ交流会議や大会・各種スポーツ教室に対する補助 13)中高年スポーツ活動普及：企画委員会・講演会・スポーツ相談に対する補助
生涯スポーツ国際交流	82,000	30市町村を対象にアジア諸国や開発途上国から市町村に招待または派遣し、スポーツ行事を実施することに対する補助
国立の競技場の管理運営	126,000	
運営	44,000	

競技スポーツ課所管 2,820,000

日本体育協会に対する補助 526,000 補助事業は以下の\*

- 公認スポーツ指導者養成\* : 地域スポーツ指導者、競技力向上指導者、商業スポーツ施設における指導者、スポーツプログラマー。その他体協が認定するスポーツドクター
- 全国スポーツ指導者連絡会議 : 各都道府県と各競技団体の代表者の会合
- スポーツ雑誌の刊行 : 『スポーツジャーナル』、『体協時報』
- 国民体育大会\* : 1946年から毎年実施。体協、文部省、開催地都道府県の三者共催。冬季・夏季・秋季大会。都道府県対抗形式
- 全国スポーツレクリエーション祭 : 1988年から毎年実施。主催者は体協、文部省、開催地都道府県、日本レクリエーション協会、全国体育指導委員連合
- スポーツ少年団の育成\* : 3万以上のスポーツ少年団。全国スポーツ少年大会など
- 国際交流 : 「各国スポーツ団体国際会議」(IANOS)と「アジア太平洋・オセアニア・スポーツ協議会」(APOSA)に加盟。日・韓ジュニア交流競技会\*、日・中ジュニア交流競技会の実施\*。海外青少年スポーツ振興事業\*(政府開発援助の一環として、アセアン諸国の青少年スポーツ指導者を招き、日本において視察・研修)
- スポーツ行事 : 「体育の日中央行事」、「国際スポーツフェア」
- その他 : スポーツ科学研究所、スポーツ科学専門委員会、体協附属のスポーツ診療所、全国5カ所の青少年スポーツセンターの管理運営

JOCに対する補助 1,603,000 補助事業は\*

- 国際的な事業に参画 : 国際オリンピック委員会(IOC)及びその常設委員会、アジアオリンピック評議会(OCA)、国際大学スポーツ連盟(FISU)、国内オリンピック委員会連合(ANOC)の諸会議に代表者を派遣、オリンピックソリダリティー推進事業\*
- 大会派遣\* : オリンピック競技大会(夏季・冬季)、アジア競技大会(夏季・冬季)、ユニバーシアード大会その他の国際的総合競技大会に役員・競技者を選定し派遣
- 上記競技大会の開催\* : 1994年に広島市で第12回アジア競技大会開催、1995年に福岡市でユニバーシアード夏季大会開催、1998年に長野県で第18回オリンピック冬季競技大会開催)
- 選手強化\* : 海外特別強化合宿、ナショナルチーム強化合宿、専任コーチ設置、海外優秀コーチの招へい、コーチの海外研修派遣、競技指導者の研修事業、ジュニア対策事業、国際競技大会への選手・コーチの派遣)、選手強化に関する医・科学の調査研究
- 財源調達のための事業 : オリンピック・キャンペーンなどの各種協賛事業、マーク等の商標権・意匠権の活用、トップスポンサー、オリンピック組織委員会に対する本会固有承認権の行使、寄付金募集、政府、公営競技団体からの援助
- ・その他 : オリンピックメダリストの在外研修、一流競技者の競技技術の情報収集、各種器材の整備

日本武道館に対する補助 37,000

国民体育大会補助 457,000 日本最大の総合競技大会。1946年に第1回開催。以後各都道府県持ち回りで毎年開催。冬季(4日間)・夏季大会(4日間)・秋季(6日間)があり、都道府県対抗形式をとる。実施競技は全部で39競技。国体の予選大会として都道府県大会と全国9ブロック大会の実施。1922年の国民体育大会の参加者数は合計で30,004人で内訳は冬季大会が選手・監督数3,665人・役員数660人、夏季大会が選手・監督数4,089人・役員数418人、秋季大会が選手・監督数19,545人・役員数907人である。

国立スポーツ科学センター 35,000 仮称。競技力向上のためのスポーツに関する医学、生理学、バイオメカニクス、心理学、栄養学などの研究・トレーニング施設をめぐる事前調査等の設置準備

- スポーツ功労者派遣等 20,000
- 1) 「スポーツ功労特別指導委員」の派遣 : オリンピックなどの国際大会等で活躍した元競技選手(1991年度は24人)が都道府県へ派遣され、講演、実技指導を行う。
  - 2) スポーツアドバイザーの設置 : 若手のスポーツ指導者で優秀な成績を収めた元競技選手の中から選考(1991年度は8人)
  - 3) スポーツコーチ国内サミット : トップレベル選手のコーチ、スポーツ医・科学研究者、企業関係者間による競技力向上のための意見交換・研究協議。毎年開催。
  - 4) スポーツ功労者の顕彰 : 以下の4条件のいずれかがが顕彰基準である。オリンピック大会での1~3位入賞者、世界的規模での国際競技大会優勝者、世界記録更新者、~における指導上の貢献者、多年にわたるスポーツ向上発展の貢献者

長野初北の大会準備費 5,000 新規事業

競技力向上ジュニア対策 137,000 中・高生の優秀競技者を対象に都道府県が行う合宿事業とコーチ配置事業に対する補助

注1) 体協の資産は1)基本金10億100万円、2)体協所有の動産及び不動産、3)資産から生ずる果実、4)補助金及び加盟団体の分担金、5)事業に伴う収入、6)寄付金品、7)その他の収入、である(寄附行為第9条)。なお、体協職員の給与は競技スポーツ課からの補助金。

注2) JOCの資産は基本財産と運用財産とからなる。なお、職員の給与は競技スポーツ課からの補助金。資料: 文部省体育局「1992年度体育局概算決定額一覧」(『体育・スポーツ指導実務必携』, 1992年, pp.2075-2,082、文部省体育局「1992年度体育局予算の概要」(『スポーツと健康』24巻4号, 20-22頁)、文部省体育局生涯スポーツ課『21世紀へのウェーブ 生涯スポーツ』文部省体育局長生涯スポーツ課, 1992年) pp.14-17、文部省体育局長生涯スポーツ課『我が国の競技スポーツ行政』文部省体育局長生涯スポーツ課, 1992年) 4-22頁、日本体育協会編『スポーツハンドブック』(日本体育協会, 1991年) pp.11-22, p53、日本体育協会『みんなでスポーツを!』(日本体育協会, 1991年) pp.2-13、「JOC寄附行為」。総務庁『平成4年度 体力づくり関係予算(案)調』(総務庁, 1992年) pp.3-44から作成。

図表 7 2 文部科学省スポーツ・青少年局のスポーツ行政サービス項目（2001年度）

文部科学本省一般行政に必要な経費	
一般事務処理（体育行政指導等、国際スポーツ連絡事務処理、スポーツ振興推進懇談会の開催、競技スポーツの振興（新規））	
菅平高原体育研究場運営	
菅平高原体育研究場等の整備充実	
ナショナルトレーニングセンターの設置等の在り方に関する調査研究（新規）	
アンチ・ドーピング活動の推進（アンチ・ドーピング活動について普及啓発を図るため、シンポジウムを開催する。世界アンチ・ドーピング機構（WADA）の常任理事国として、国際的なアンチ・ドーピング活動に参加するための経費）	
大規模総合トレーニング施設の在り方に関する調査研究（前年度限りの経費）	
審議会等に必要な経費	
中央教育審議会	
スポーツ・青少年分科会	
文部科学本省施設費	
菅平高原体育研究場等の施設整備	
国立スポーツ科学センター施設整備	
日本体育・学校健康センター補助に必要な経費 8,737,457	
日本体育・学校健康センター補助（国立スポーツ科学センター職員、スポーツ振興基金勘定職員、スポーツ振興投票勘定職員）	
スポーツ振興費（前年度体育振興費の名称変更）8,369,324	
地方スポーツの振興等に必要な経費	
体育・スポーツ指導者養成等（生涯スポーツコンベンションの開催、地域スポーツ進体制等に関する調査研究、生涯スポーツ推進指導者の養成等、総合型地域スポーツクラブ充実・強化のための環境整備（新規）、生涯スポーツ参加促進事業、家庭向け啓発資料の作成等（前年度限りの経費））	
基礎体力づくりの普及推進（体育・スポーツ推進校の設置、運動部活動実践研究調査事業）	
広域スポーツセンター育成モデル事業の推進（「全国広域スポーツセンター育成連絡協議会」等の開催、モデル事業の委嘱）、	
地域スポーツ・健康推進モデル事業（前年度限りの経費）	
全国スポーツ・レクリエーション祭の開催（第14回開催地三重県、アウトドアスポーツフェアの開催、マリンスポーツフェアの開催）	
地方スポーツ振興費補助（地域における強化拠点整備事業、スポーツ指導者養成活用システム整備事業、スポーツエキスパート活用事業、地域スポーツ活動活性化事業、総合型地域スポーツクラブ育成モデル事業、真駒内競技場管理運営（前年度限りの経費））	
競技力向上方策の充実（スポーツアドバイザーの設置、スポーツコーチ国内サミットの開催、競技スポーツ指導者等の顕彰、企業スポーツに関する調査研究、アマ・プロスポーツ交流会議の開催、プロスポーツ選手等による技術活用事業、競技者育成プログラム策定のためのモデル事業（拡充。「一貫指導システムの構築のためのモデル事業」の名称変更、国際競技大会の効率的運営等に関する調査研究（前年度限りの経費））	

2002年ワールドカップ準備対策費（準備費、普及啓発費）16,413

日・中スポーツ交流の推進 70,515

社会体育施設整備に必要な経費 2,400,364

国民体育大会に必要な経費（第56回夏・秋季大会宮城県、第57回冬季大会北海道・新潟県）456,908

民間スポーツの振興等に必要な経費 2,352,120

日本体育協会補助（スポーツ指導者養成等、ジュニア育成事業、スポーツ活動サポート研究、アジア地区スポーツ交流事業、海外青少年スポーツ振興

事業（ODA）624,336

日本オリンピック委員会補助（選手強化事業（拡充。専任コーチ等の設置）、国際交流事業（第19回オリンピック冬季競技大会選手団派遣事業、第21回ユニバーシアード夏季競技大会選手団派遣事業、第3回東アジア競技大会選手団派遣事業、第27回オリンピック競技大会選手団派遣事業等（前年度限りの経費）、スポーツ指導者在外研修事業、アンチ・ドーピング推進支援事業）1,519,485

日本武道館補助（古武道保存事業、青少年武道練成大会、武道指導者講習会、武道国際交流事業）37,035

国民健康体力増強に必要な経費 177,532

国民健康体力増強対策事務費（体力づくり国民運動事務費、健康な体力づくりシンポジウム開催費、生活体力（仮称）に関する調査研究）

体力づくり運動推進事業費（(財)健康・体力づくり事業財団補助(体力づくり運動推進中

中央事業費、体力づくり運動推進地方事業費）

資料：体育・スポーツ指導実務研究会監修『体育・スポーツ指導実務必携 平成13年版』（ぎょうせい、2002年）pp.2344-2405の「平成13年度概算査定額事項別表」からスポーツ行政関連サービスを抽出し作成。概算査定額の単位は千円。なお、学校体育関係は除く。

図表7 3 国のスポーツ行政関連サービス

平成13年度体力づくり  
関係概算要求調 2000  
年9月(単位千円)

総務庁 文部科学省  
文部省 文部科学省

事業の振興に関する施策  
施設に関する施策

指導者の養成に関する施策  
組織の育成等に関する施策

事業の振興に関する施策

農林水産省  
郵政省

施設に関する施策  
組織の育成等に関する施策  
事業の振興に関する施策

労働省  
建設省

事業の振興に関する施策  
施設に関する施策

自治省  
合計額

施設に関する施策

体力づくり国民運動推進事業	179,772
体育施設整備 (このうち、社会体育・スポーツの体育館等、水泳プール、運動場等)	1,465,660
国立スポーツ科学センターの施設整備	1,690,566
体育・スポーツ指導者養成等(学校体育関係除く、社会体育)	196,201
スポーツ団体助成	2,202,592
国民体育大会	456,908
日本体育 学校健康センター 補助	9,873,408
地方スポーツ振興事業	1,590,235
全国スポーツ・レクリエーション祭の開催	210,957
ナショナルトレーニングセンター 設置準備調査(新規)	14,995
国立学校体育施設開放経費	52,119
青少年の野外教育の推進	34,019
地域スポーツ 健康推進モデル事業	60,737
広域スポーツセンター 育成モデル事業の推進	209,496
生涯スポーツ参加促進事業	52,014
学校スポーツ 健康教育情報システム事業(新規)	26,829
森林空間総合利用事業(国有林野事業特別会計)	152,996
ラジオ体操実施団体の組織化、活性化(郵政事業特別会計)	40,763
ラジオ体操の推進(郵政事業特別会計)	200,789
簡易保険健康マラソン大会(郵政事業特別会計)	26,092
勤労者青少年健康管理等対策費(労働保険特別会計)	54,382
都市公園等の整備	126,481,000
大規模自転車道の整備(道路整備特別会計)	3,862,000
レクリエーション・スポーツ施設(地方債の発行を許可)	33,300,000
合計額	182,434,530

平成14年度体力づくり  
関係概算要求調 2001  
年9月(単位千円)

総務省

施設に関する施策  
組織の育成等に関する施策  
事業の振興に関する施策

文部科学省

施設に関する施策  
指導者の養成に関する施策  
組織の育成等に関する施策

事業の振興に関する施策

一般事業債	1,594,200,000
ラジオ体操実施団体の組織化、活性化(郵政事業特別会計)	40,840
ラジオ体操の推進(郵政事業特別会計)	199,353
簡易保険健康マラソン大会(郵政事業特別会計)	26,060
体育施設整備 (このうち、社会体育・スポーツの体育館等、水泳プール、運動場等)	1,338,100
体育・スポーツ指導者養成等(学校体育関係除く、社会体育)	176,949
スポーツ団体助成	2,066,147
国民体育大会	456,908
日本体育 学校健康センター 補助	9,232,730
地方スポーツ振興事業	1,414,771
全国スポーツ・レクリエーション祭の開催	210,952
ナショナルトレーニングセンター 設置準備調査(新規)	14,932
国立学校体育施設開放経費	52,119
青少年の野外教育の推進	34,019
広域スポーツセンター 育成モデル事業の推進	652,708
生涯スポーツ参加促進事業	46,823
学校スポーツ 健康教育情報システム事業(新規)	24,086
体力づくり国民運動推進事業	160,424
勤労者青少年健康管理等対策費(労働保険特別会計)	49,058
森林空間総合利用事業(国有林野事業特別会計)	113,043
都市公園等の整備	115,900,000
大規模自転車道の整備(道路整備特別会計)	2,854,000
合計額	1,729,264,022

厚生労働省  
農林水産省  
国土交通省

事業の振興に関する施策  
施設に関する施策  
施設に関する施策

合計額

図表 7 4 サッカーくじ法案、その他関係法律の改正案の内容

スポーツ振興投票の実施等に関する法律(サッカーくじ法案)	
1. 目的：	スポーツ振興投票の実施を通じてスポーツの振興に寄与
2. 内容：	サッカーの一定数の試合結果を予想する投票券を発売 結果を合致させた者には当選金を払戻
3. 実施：	施行者は日本体育・学校保健センター(既設特殊法人) センターの業務は投票実施回数決定、試合の指定、投票券の発行、払戻金の決定 センターから、銀行等へ投票券の発売及び払戻業務等を委託
4. 投票の対象試合：	「機構」(指定法人)が開催するプロサッカーの試合
5. 投票券：	券面金額は100円で、19歳に満たない者、選手・審判員等は購入禁止
6. 払戻：	払戻割合は売上金額の2分の1以下 当選者不在や最高限度額を超える場合は、次回払戻しに加算 払戻金額は1等・2等などに分けて算出
7. 払戻金は	所得税非課税
8. 収益の使途	(1)スポーツ団体が行う以下の事業に対する助成(センター自身の事業を含む) 地域のスポーツ振興事業の拠点施設の整備(コミュニティスポーツクラブ、広域スポーツセンター等) 国際的・全国的規模のスポーツ振興事業の拠点施設の整備(ナショナルスポーツセンター等) 、 において行うスポーツ教室、競技会等のスポーツ振興事業 スポーツ指導者の養成及び資質の向上、スポーツの調査研究等のスポーツ振興事業 (2)スポーツ振興事業への貸付(銀行等を經由) (3)国庫納付金(具体的にはセンター法で規定)
9. スポーツ振興投票の実施、	収益の使途について情報公開義務付け
10. 地方公共団体等の	行うスポーツ振興事業を支援
11. 罰則：	ノミ行為、購入制限違反、威力による試合妨害等
12. 法律施行の7年後に、	スポーツ振興投票制度の在り方について見直し
日本体育・学校保健センター法の一部改正	
1. 目的改正：	「スポーツに関する競技水準の向上等のために必要な援助」を 「スポーツの振興のために必要な援助」に改める
2. 業務：	スポーツ振興投票の実施、スポーツ振興のための援助等の関係業務の追加 関係業務に係る大臣許可に当たり審議会の意見聴取
3. 国庫納付金：	収益の2分の1を国庫納付 国庫納付金の使途を教育文化・環境保全・青少年健全育成・スポーツの国際交流等の公益増進事業に限定
4. センターの財務諸表の公開に関する規定を整備(「特殊法人の財務諸表等の作成及び公開の推進に関する法律案」に移設)	
5. 区分経理の追加等	
スポーツ振興法の一部改正	
1. 「国は、JOCの行う国際的スポーツ振興事業に関して、スポーツの水準向上の措置を講じる際には、JOCとの緊密な連絡に努めること」を追加	
2. 「国及び地方公共団体は、スポーツの振興にプロスポーツ選手の高度な競技技術を活用すべきこと」を追加	

資料：文部省資料より作成。

図表 7 5 サッカーくじ法案における収益の使途

当選金払戻 (50%以下)	諸経費 (15%以下)	国庫納付金 (17.5%以上)	スポーツ振興 助成金 (17.5%以上)
		収益	
売上金			

< サッカーくじの販売と払戻 >

Jリーグの十数試合の結果をまとめて予想し投票するくじを発売(1試合ごとの投票ではなく、また当選確率は宝くじなみ) サッカーくじは18歳以下は購入禁止とし、販売した店には、罰則を与えるほか、人目の行き届く場所で販売し、サッカー試合会場、自動販売機などでは販売しない  
払戻の際、金融機関で氏名、年令等を確認

< 備考 >

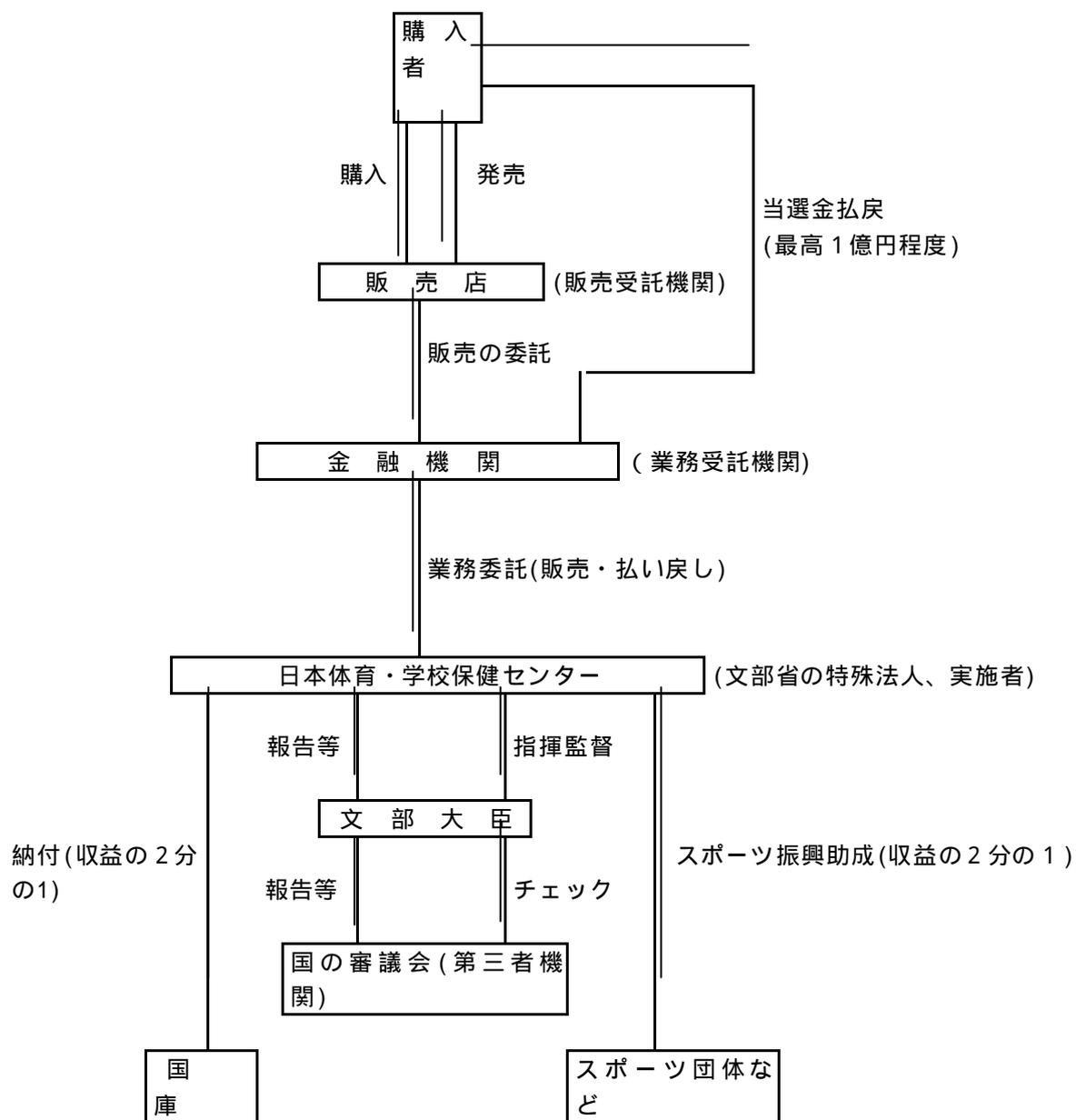
助成金配分の基本的な在り方は国の保健体育審議会により策定  
助成金の配分はセンターに設置する第三者機関による審査  
経理は区分経理とし、他の経理と明確に区分  
サッカーくじ制度の運用及び助成金の情報公開の義務づけ  
センター全体の経理について、財務諸表の公開の義務づけ  
～ を通じて、文部大臣が指導監督

青少年健全育成 教育文化 環境保全 スポーツの国際交流等の公益増進事業	スポーツ団体 (公益法人等の非営利団体)が行う施設整備(コミュニティスポーツクラブの設置促進(全国1万箇所)、広域スポーツセンターの設置(全国300箇所)、指導者養成、競技会等の開催 国際級のスポーツ施設の整備や、選手強化のための拠点(ナショナルスポーツセンター)の設置、国際競技大会の開催 スポーツ振興基金の充実
----------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

国庫納付金、スポーツ振興助成金のうち、国庫納付金のおおむね3分の1に相当する金額について、地方自治体に特別に配慮した枠を確保

資料：文部省資料より作成。(注)ただし、1998年5月に成立した法律においては、収益の3分の2がスポーツ振興事業に(うちスポーツ団体2分の1、地方自治体等2分の1)、残りの残りの3分の1が国庫納付金として割り当てられることとされた。

図表 7 6 サッカーくじ法案における販売・購入実施のしくみ



資料：日本経済新聞 1997年 5月 28日付、スポーツ議員連盟資料より作成。

## 第7章の註

<sup>1</sup> 特殊法人である「日本体育・学校健康センター」の事業計画(1998年度)によれば、「スポーツ振興基金勘定」として、スポーツ団体活動助成事業(5億4,438万円)、スポーツ選手・指導者活動助成事業(2億9,474万円)、国際的卓越スポーツ活動助成事業(2,000万円)がある。また、「業務勘定」として、競技施設等運営事業(13億4,241万円)、社会体育施設整備事業(9億2,965万円)がある。この社会体育施設整備事業については、そっくり同額が「社会体育施設整備費補助金」として充てられている。また、運営費補助金(36億6,275万円)というのがあり、競技施設等運営事業に対する補助がここから拠出されていると思われる。

また、センターの事業の一つに「スポーツ振興基金によるスポーツ団体等への援助」がある。スポーツ振興基金は政府出資250億円と民間からの寄付金を合わせ、その運用益を財源としている。その用途は大きく4つに分けられる。第1は、「競技水準の向上を図るための援助」で、日本オリンピック委員会または日本体育協会に加盟する競技団体や、スポーツ競技統轄団体が対象となる。国内合宿、海外合宿、チーム派遣、チーム招待、コーチ強化研修などに対する助成である。第2は、「スポーツ団体の行う全国的、国際的な活動への援助」で、具体的には競技会、研究集会、講習会の開催への援助である。第3は、「オリンピック日本代表等我が国トップレベルの選手及び指導者」への援助である。そして第4は、「スポーツの分野における国際的に卓越した活動」への援助であり、これは公募によっている。2000年度において助成申請件数541件のうち、499件が採択されている。助成金額の合計は8億6135万円である。内訳は、スポーツ団体選手強化活動助成が申請154件中採択119件、スポーツ団体退会開催助成が102件のうち95件、選手・指導者スポーツ活動助成が285人のうち285人、国際的卓越スポーツ活動助成0件のうち0件となっている。

<sup>2</sup> 国民体育大会は、1946年の第1回大会開催以来、都道府県対抗、各都道府県持ち回り方式で毎年開催され、1961年からはスポーツ振興法にもとづく大会として、日本体育協会、文部省、開催地都道府県の三者共催で冬季・夏季・秋季大会が行われている。

夏・秋大会について、2001年大会の開催地宮城県をはじめ、高知県(2002年)、静岡県(2003年)、埼玉県(2004年)、岡山県(2005年)の準備状況をみると、いずれも国体に臨む各県共通のパターンが把握できる。すなわち、「記念すべき大会」「県民のみなさん一人ひとりの参加と協力」「スポーツ振興の一層の充実と豊かなスポーツライフ」「市民の英知と総力を結集して」といった決まり文句の羅列が見られることだ。これに加えて、「運動」という形での動員型の盛り上げや実行委員会等の立ち上げ、会場地としての県内市町村の「意欲的な」取り組みを前面に出した準備対応状況が誇示される。

「過剰や効率的でない個別事業の見直し」や「企業協賛等民活の積極的活用」といった微修正も見られるものの、こうした国体開催に対する無批判な受容は、それ自体、この大会が内包する深刻な課題を浮き彫りにしているように思われる。「21世紀に入ってからの開催地についても各県の誘致合戦が繰り広げられている」というのは本当なのだろうか。例えば、参加選手や関係者の受け入れを行う「民泊」では、「標準献立」と称して「スポーツ選手に必要なカロリーや栄養バランスを考慮して、一般家庭で調理可能なメニュー」に沿った食事を提供することになっている。これと地域住民による純粋にボランティアな活動が連結しているようには思われない。要するにボランティアの募集にしても、町内会

---

や自治会といった行政の下請団体をフルに利用する形で自主性とはほど遠い社会的状況のなかで押し付けられているのではないだろうか。また、会場地市町村によっては、国体が実施されることで当該地域にハコモノが整備されるという事実に見出す場合もあるであろう。

2005年の第60回国体開催による経済波及効果について、(財)岡山経済研究所が興味深いデータを示している。それによれば、施設整備費約393億円、大会運営費約194億円、消費支出約123億円の合計710億円が需要増総額とされる。さらに、原材料の調達や電力等のエネルギーなど他部門からの投入、さらにはこれに連なる雇用者所得増加による家計消費の増加などの間接波及効果を試算すると、経済波及効果は1,226億円に達するという。しかし、国体の開催に頼らない別の政策手法を用いた資本投下によって、この何倍かの経済波及効果を達成することは不可能なのであろうか。いずれにしても、国体の必要性そのものに懐疑的な視点を向けた考察が今後は必要になってくるものと思われる。

<sup>3</sup> 総務庁『平成10年度体力づくり関係予算(案)調』1998年、同『平成11年度体力づくり関係概算要求調』1998年、同『平成12年度体力づくり関係概算要求調』1999年。

<sup>4</sup> 例えば、1992年当時の「体力づくり関係」行政を列挙すると(カッコ内は主要事業)、総務庁(健康・体力づくり事業財団への補助や地方における推進事業といった体力づくり国民運動推進事業)、経済企画庁(余暇時間の利用に関する会議の調整や調査研究といった余暇行政調整推進事業)、環境庁(都道府県に対する補助や自然公園指導員の育成強化といった自然公園施設整備と野外活動指導費等)、厚生省(厚生や福祉活動の一環としてのスポーツ活動、施設整備、指導者養成、運動普及事業、高齢者スポーツ大会)、社会保険庁(職域における健康管理事業。健康づくり・体力づくり事業と事業委託)、農林水産省(森林レクリエーション事業、施設整備、健康づくり推進事業、スキー場・体育運動施設整備)、通産省(スポーツ産業支援、余暇関連サービス業等実態調査や健康維持増進支援、小規模事業者による健康維持増進事業への補助)、運輸省(観光レクリエーション地区、海洋施設、緑地等施設の整備事業。地方公共団体や港湾管理者に対する補助)、郵政省(施設整備、ラジオ体操、マラソン大会、ウォークラリーの実施開催、ラジオ体操実施団体の組織化、1,000万人ラジオ体操祭)、労働省(体育施設整備、勤労青少年各種スポーツ大会の実施。補助および団体委託、スポーツ教室、スポーツ交流)、建設省(国営公園・都市公園の整備、大規模自転車道の整備、都市公園事業費補助と自転車道路事業費補助)、となる。(総務庁『体力づくり関係予算(案)調』1992年、pp.3-44)。

<sup>5</sup> 本節の作成にあたっては、通産省産業政策局サービス産業課の加藤雄三氏、スポーツ産業団体連合会の木尾克巳氏および山田哲司氏、文部省体育局生涯スポーツ課の清水明氏、日本自転車振興会公益事業部公益事業課の世良直樹氏、通産省関東通産局総務企画部総務課の太細敏夫氏、同商工部消費経済課サービス産業室の竹村勝氏、全国中小企業団体中央会の加藤篤志氏への面接取材や、各氏からの貴重な資料提供の機会を得た。ここに記して感謝の意を表したい。

<sup>6</sup> 通産省産業政策局サービス産業課「サービス産業関連施策の概要」1994年6月。

<sup>7</sup> 例えば、スポーツ産業団体連合会『<ニュービジネスとしてのプロスポーツ>に関する

---

る調査研究』（通産省委託調査）1994年3月。

<sup>8</sup> スポーツ産業団体連合会『平成元年度事業報告書 平成2年度事業計画書』1990年6月、p.1.

<sup>9</sup> 『スポーツ産業団体連合会名簿』（1994年6月現在）、pp.1-7.

<sup>10</sup> 文部省体育局生涯スポーツ課『21世紀へのウェーブ 生涯スポーツ』1994年、p.12.

<sup>11</sup> なお、自転車振興会による補助事業には指導者研修会、市民生涯スポーツ大祭、スポーツ産業フェアといったものもある（スポーツ産業団体連合会『ジェイシフ J S I F』15号、1994年6月、p.11.）。

<sup>12</sup> 日本自転車振興会『KEIRIN 平成4年度版』pp.8-17.

<sup>13</sup> 日本自転車振興会、日本小型自動車振興会「平成7年度体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の補助に関する公示」1994年8月、p.3.

<sup>14</sup> 同。例えば、「連合会」の「スポーツ産業基盤整備調査研究事業」には事業総額5,903,000円の1/2の補助がなされている。（スポーツ産業団体連合会「(1)事業部会活動報告(八)調査研究委員会 資料3」1994年）。

<sup>15</sup> 全国中小企業団体中央会『全国中小企業団体中央会』p.6. なお、「連合会の「スポーツ産業における『在学者企業研修モデル講座』実現化事業」に対して事業総額9,500,000円の全額が補助されている（同資料）。

<sup>16</sup> 電源地域振興センター『電源地域のパートナー』1994年10月、p.2.

<sup>17</sup> 連合会の「スポーツをコアとした文化振興の在り方に関する調査研究」に対して事業総額18,540,000円の全額を補助している（前掲、スポーツ産業団体連合会 資料3）。

<sup>18</sup> なお、通産省の公益法人である産業研究所も「連合会」への委託事業として、「スポーツサービス産業における人材バンクの在り方に関する調査研究」に事業総額の全額3,193,000円を提供している（同資料）。また、スポーツ産業学会の「平成5年度収支決算報告書」によれば、「連合会」からの当学会への寄附は15,000,000円で学会収入の合計の約半分を占めている。

<sup>19</sup> 例えば、通産省のゴルフ事業をめぐる施策（1994年6月）で提示されている4つの業界団体のうち3つは「連合会」の正会員である。

<sup>20</sup> こうした関係は「連合会」の事務局が会員業界団体・法人からの要求への対応に追われているというよりは、通産省からの委託・調査研究に関わる補助申請手続きに忙殺されている現状からも説明できるように思われる。

<sup>21</sup> 前掲、連合会『平成2年度事業報告書 平成3年度事業計画書』（1991年6月）p.3.

<sup>22</sup> 建林正彦「産業政策と行政」（『講座 行政学・政策と行政』3巻 p.102.）。

<sup>23</sup> 同、p.107.

<sup>24</sup> 同。

<sup>25</sup> 1997年12月12日現在でスポーツ振興投票（サッカーくじ）法案については、臨時国会の参議院本会議で継続審議決定となり、98年の通常国会に引き継がれることとなったため、当時、法案が成立するかどうかは分からない状況であった。なお、本節作成にあたっては、日本体育協会や日本オリンピック委員会、文部省、スポーツ議員連盟、衆議院法制局、東京都地域婦人団体連盟、東京弁護士会などの関係者との面接取材や関係者からの資料収集に依った。法案成立をめぐる微妙な時期であったため、一部データの出所と面接取材でのお名前を提示できないものの、感謝の意を表しておきたい。

---

また、自民党宮澤内閣成立(91年11月) 細川内閣成立(93年8月。自民党は野党に) 羽田内閣成立(94年4月) 村山内閣成立(94年6月。いわゆる自社さの連立) 新進党誕生(94年11月) 橋本内閣成立(96年11月) 民主党誕生(96年9月) 新進党解党(96年12月)とこれに伴う6政党の誕生 といったように政権や政党の変転は目まぐるしいが、いずれも当時の政党名で記した。

<sup>26</sup> 日本体育協会「スポーツくじ制度の創設に関する要望について」1992年。

<sup>27</sup> 日本オリンピック委員会「プロサッカーリーグの発足に伴う新たなスポーツ振興策の確立について」1992年。

<sup>28</sup> 東京都地域婦人団体連盟「トトカルチョ導入に反対する要望書」1992年。

<sup>29</sup> 朝日新聞朝刊 1992年4月9日付。

<sup>30</sup> 同 1992年5月22日付。

<sup>31</sup> 静岡新聞 1993年3月31日付。

<sup>32</sup> 朝日新聞朝刊 1993年6月3日付。

<sup>33</sup> 同夕刊 1993年6月5日付。

<sup>34</sup> 中国新聞 1993年10月19日付。

<sup>35</sup> 朝日新聞朝刊 1993年11月8日付。

<sup>36</sup> 1993年9月28日付の自民党資料によると、自民党内調整、各党キーパーソンの選定及び根回し、体協・JOCから各新党やスポーツ議員連盟への陳情、スポーツ議員連盟におけるプロジェクトチームの設置、体協・JOCから陳情の趣旨説明、有識者ヒアリング、自社のスポーツ振興案の披露及びすりあわせ、法案詳細の議院法制局への委託、スポーツ議員連盟総会への報告、法案提案議員等の選定、議院法制局による法案審査(約3~4週間)、各省調整、といった戦略が設定されている。

<sup>37</sup> 朝日新聞朝刊 1993年12月25日付。

<sup>38</sup> 同 1994年1月13日付。

<sup>39</sup> 毎日新聞朝刊 1994年3月22日付。

<sup>40</sup> 朝日新聞朝刊 1994年5月31日付。

<sup>41</sup> 日本経済新聞夕刊 1995年5月17日付。

<sup>42</sup> 朝日新聞朝刊 1996年5月17日付。

<sup>43</sup> 日本経済新聞朝刊 1995年5月20日付。

<sup>44</sup> 朝日新聞朝刊 1995年5月22日付。

<sup>45</sup> 日本経済新聞朝刊 1995年5月20日付。

<sup>46</sup> 朝日新聞朝刊 1995年6月2日付。

<sup>47</sup> 日本経済新聞朝刊 1995年12月22日付。

<sup>48</sup> 当時、日本と韓国が激しく争っていたW杯開催国を決定する国際サッカー連盟の理事会が6月1日であったが、決定を左右すると言われた欧州の8人の理事の出身国は、ロシアを除いていずれもサッカーくじを導入していた。「日本でも導入できれば、開催の環境づくりが進んだとして欧州票獲得への追い風となる」(朝日新聞朝刊 1996年4月30日付)と自民党文教関係議員が説明している。

<sup>49</sup> 朝日新聞朝刊 1996年5月15日付。

<sup>50</sup> 同 1996年5月17日付。

<sup>51</sup> 同 1996年5月21日付。

<sup>52</sup> 同 1996年5月26日付。

<sup>53</sup> 同。

---

<sup>54</sup> 「自民党内からは、三党『合議制』への不満も出始めた。自民党単独政権時代は、党の部会や総務会の決定がそのまま政府の政策に反映した。だが、連立政権下では、三党共同のプロジェクトチームや政策調整会議、責任者会議が実質的な決定権を握る。」(朝日朝刊 1996 年 5 月 26 日付)と捉えられていた。

<sup>55</sup> 法案提出の理由として、「コンビニエンスストアや自動販売機などでの売り出しを取りやめ、文部省の外郭団体から委託を受けた銀行による対面販売に限定したこと、購入時と払い戻し時に、氏名、年齢などを二重にチェックする修正を加えたことなど技術的側面がある。しかし、5 年がたち、(略)議員の中から次第にギャンブル性への懸念が薄れていった事情も否定できない」としている(毎日新聞朝刊 1997 年 5 月 2 日付。略筆者)。一方で、「当面選挙予定がなく、国会議員が得票への影響を気にしなくていいことだ。2002 年 W 杯の日韓共催が決まったことも追い風になった。いずれにせよ、社会的な合意が十分に煮詰まったからではない」という見解もある(信濃毎日新聞 1997 年 4 月 30 日付)。

<sup>56</sup> 法案の衆院通過において、「採決で目立ったのは、賛成方針を決めながら出席 44 議員中、半分の約 20 人が反対に回った民主党。同党は党議拘束をかけなかったものの、(略)多数の幹部が反対した。(略)賛成で党議拘束をかけた自民、新進両党も対応はまちまち」であったという(毎日新聞朝刊 1997 年 6 月 28 日付)。

<sup>57</sup> スポーツ議員連盟プロジェクトチーム『スポーツ振興政策 スポーツの構造改革 生活に潤い、メダルに挑戦』(1994 年)、pp.2-14.

<sup>57</sup> 法案の衆院通過において、「採決で目立ったのは、賛成方針を決めながら出席 44 議員中、半分の約 20 人が反対に回った民主党。同党は党議拘束をかけなかったものの、(略)多数の幹部が反対した。(略)賛成で党議拘束をかけた自民、新進両党も対応はまちまち」であったという(毎日新聞朝刊 1997 年 6 月 28 日付)。

<sup>58</sup> スポーツ議員連盟プロジェクトチーム「スポーツ振興くじ制度の考え方 検討結果の大綱」(1994 年)、p.14,p.27.

<sup>59</sup> 「法案」の各条文と項目との対応を列挙すれば、総則(第 1 条 第 3 条:目的、定義、投票の施行)、スポーツ振興投票の対象となる試合(第 4 条・第 5 条:対象試合、登録)、スポーツ振興投票の実施(第 6 条 第 20 条:投票の実施回数、試合の指定等、投票券の発売等、投票券の購入等の禁止、投票券の再交付、試合の結果の通知、払戻金の交付、加算金、端数処理、所得税の非課税、投票券の発売の特例、業務の委託等、警察署長の措置等、払戻金の債権の時効)、スポーツ振興投票に係る収益の使途(第 21 条・第 22 条:収益の使途、国庫納付金)、スポーツ振興投票対象試合開催機構(第 23 条 第 29 条:機構の指定、業務、業務規程、事業計画等、役員を選任及び解任、監督命令、指定の取消し等)、雑則(第 30 条・第 31 条:国民の理解を深めるための措置等、地方公共団体への支援)、罰則(第 32 条 第 37 条)、である。

<sup>60</sup> スポーツ議員連盟プロジェクトチーム「スポーツ振興くじの制度化についての説明メモ」(1995 年)。

<sup>61</sup> 朝日新聞朝刊 1994 年 1 月 22 日付の玉木正之氏へのインタビュー記事。

<sup>62</sup> 「第 140 回国会衆議院文教委員会議録 第 15 号」(1997 年)、p.4, p.20.

<sup>63</sup> しんぶん赤旗 1997 年 11 月 29 日付。

<sup>64</sup> 同 1997 年 4 月 26 日付。

---

<sup>65</sup> 東京弁護士会「スポーツ振興くじ、通称『サッカーくじ』法案大綱に対する意見書」(1994年)、pp.1-10.

<sup>66</sup> 「今年も法案は政治の力学に左右され、来年も参院選を控えて駆け引きの材料にされる可能性がある」という指摘がなされている(読売新聞朝刊1997年12月16日付)。また、日本サッカー協会会長は、「そもそもスポーツは票にならない。だからこれまで捨て置かれてきたという人が多い」と述べている(朝日新聞1996年10月11日付)。

<sup>67</sup> スポーツ議員連盟プロジェクトチーム「東京都地婦連等からの要望に対する回答メモ」(1994年)p.1.

<sup>68</sup> ビデオリサーチ社が首都圏に住む12歳から59歳までの600人を対象にした意識調査では、導入に賛成は32%、反対は25%、無関心は23.3%であった(熊本日日新聞夕刊1994年4月12日付)。一方、朝日新聞社が全国3,000人を対象とした調査では、賛成が25%、反対が55%で、サッカーくじを宝くじに近いと考える人が21%、ギャンブルだと考える人が70%であった(同1994年7月24日付)。

<sup>69</sup> 93年1月30日の要望書について、「JOCは『時間がない』を理由に各理事に電話で了解を求め、日体協も後日の理事会で事後承諾という『トップ独走』だった」(朝日新聞朝刊1992年2月13日付)、「これは仕組まれた『陳情』だった。『すべて文部省の指示に従ってやった。』(略)同省は両団体に陳情書の書式まで事細かに指定してきた。両会長はシナリオ通りに動いただけだ」(同1994年6月7日、略筆者)という指摘がある。

<sup>70</sup> 寄本勝美『政策の形成と市民 容器包装リサイクル法の制定過程』(有斐閣、1998年)p.73.引用中略は中村。

<sup>71</sup> 前掲「第140回国会衆議院文教委員会議事録 第15号」。

<sup>72</sup> 前掲、スポーツ議員連盟プロジェクトチーム「スポーツ振興政策」。

<sup>73</sup> スポーツ議員連盟プロジェクトチーム「第2回議事録 93年12月17日」、p.1,p.3.

<sup>74</sup> 2000年度におけるサッカーくじの売上金額(第5回から第36回)は、642億6677万円で、ここからスポーツ振興事業に充てる金額(見込額)(スポーツ団体及び地方公共団体)は約70億円と発表されている。対象は地方自治体やNPO法人を含むスポーツ団体で、助成の対象となる事業は、地域スポーツ施設整備助成(クラブハウス整備事業、グラウンド芝生化事業、屋外夜間照明施設等整備事業)、総合型地域スポーツクラブ活動助成(総合型地域スポーツクラブ創設支援事業、総合型地域スポーツクラブ活動支援事業、総合型地域スポーツクラブ活動事業、広域スポーツセンター指導者派遣等事業)、地方公共団体スポーツ活動助成(地域スポーツ活動助成事業、地域スポーツクラブ活動支援事業)、スポーツ団体が行う将来性を有する選手の発掘及び育成強化助成、スポーツ団体スポーツ活動助成(スポーツ活動推進事業、アンチ・ドーピング活動推進事業、スポーツ指導者海外研修事業、組織基盤強化事業)、国際競技大会開催助成である。スポーツ振興基金はエリートスポーツ、競技スポーツに軸足を置き、サッカーくじは生涯スポーツに軸足を置いているのである。

<sup>75</sup> 地方分権推進委員会「中間報告」1996年3月。

<sup>76</sup> 「地方分権推進委員会第29回審議概要(速報版)」(『地方自治』580号、1996年3月、102頁-103頁)。

<sup>77</sup> 「地方分権推進委員会第48回審議概要(速報版)」(『地方自治』583号、1996年6月、140頁-141頁)。

<sup>78</sup> 「地方分権推進委員会「第1次勧告」1996年12月。

---

<sup>79</sup> 「地方分権推進委員会・3月の動き」(『地方自治』594号、1997年5月、pp.123-124、pp.126-127、p.153)。

<sup>80</sup> 地方分権推進委員会「第2次勧告」1997年7月。

<sup>81</sup> 「社会体育施設整備補助金」については、既に1978年の事務次官等会議申合せ「補助金事務手続の簡素合理化の推進について」で各省庁は補助金についてその手続過程を、交付申請前手続、交付申請、交付決定、軽微な変更の範囲、資金交付、状況報告、変更承認申請、実績報告、交付要綱の規定の明確化等、といったように区分けし、各事項について総点検を行い、具体的な改善措置を講ずることとされた。さらに、各省庁は翌年度以降、所管補助金等について交付要綱示達時期、内示時期、交付決定時期等を記載した補助金事務実施予定表を作成し、関係部局や補助事業者にあらかじめ提示するものとされた。

事務手続に対する総点検の結果、上記における「内示の時期および方法」(内示は4月に行うとした)と交付要綱示達時期(5月に行うとした)、また、における「交付決定の時期」(8月に行うとした)の改善予定が文部省から出された(総務庁行政監察局編『補助金事務手続の現状と問題点 簡素合理化の視点』1987年、p.163)。さらに、「補助金事務実施予定表」の作成・提示もなされることとされた(同)。しかし、これを確認するために1980年度に行政管理庁(当時)によってなされた「補助金事務手続の簡素合理化に関する地方監察」によれば、上記改善予定は未実施であることが確認された。そして、1984年度の補助手続を対象とした行政監察でも、「社会体育施設整備費補助金」については、「内示は5月25日に、交付要綱示達は7月(送付状の日付は5月24日になっているが、各県は7月上旬に受理している。)に、交付決定は11月19日に行われており、遅延している」(同)ためこれらの早期化を図ること、また、未作成の「補助金事務実施予定表」については、これを作成し、あらかじめ補助事業者に提示することが勧告された。

1988年に総務庁行政監察局(以下、行政監察局と略)は、生涯スポーツ振興事業、スポーツ施設の利用者サービス、スポーツ施設の整備、学校体育施設の開放、国体の開催等の状況を調査しているが、この中で137のスポーツ施設整備をめぐる文部省所管の補助事業(1987年度)について、行政監察局の調査結果および勧告をまとめると以下ようになる。

調査結果においては、利用可能日数に対する利用日数である「利用率」について、50%未満が全体の12.4%を占めている、「1日当たり延べ利用者数」が30人に満たないものが19.7%ある、設置計画に対する審査において、文部省は、学校体育施設の開放実績等を審査の要素としていないほか、財団法人が設置しているスポーツ施設を把握することはしていないし、さらに、施設新設が既存施設に与える影響についても審査の対象とはしていない、としている。そしての結果、a)施設新設により既存施設および新設施設とも利用が低調となり、新設施設に利用が集中したため既存施設の利用が激変したものの、b)需要の少ない地域への施設設置により利用が皆無に等しくなっているものの、c)施設の一部を他用途に転用しているなど設置目的どおりの利用が行われていないもの、が生じていると指摘した。

勧告では、スポーツ施設設置をめぐる補助金については、自治体の財政力やスポーツ施設の整備水準等に応じ重点的に採択すること、新設をめぐる補助申請の審査に当たっ

---

ては、既存の同種類似施設の利用状況、学校体育施設の開放状況、新設予定施設の需要見込み等をも要素として盛り込むこと、利用が低調となっている施設については、自治体に対し、各種スポーツ行事を計画的・積極的に開催するよう指導すること、の3点が提示された（総務庁行政監察局編『スポーツ振興対策の現状と問題点』1990年、pp.39-87）。

<sup>82</sup> 「地方分権推進計画」1998年5月。

<sup>83</sup> 「平成9年度体育局概算決定額一覧」（『体育・スポーツ指導実務必携 平成9年版』、1997年4月、pp.2111-2113）。「平成10年度体育局概算決定額一覧」（『体育・スポーツ指導実務必携 平成10年版』、1998年4月、pp.2199-2201）。「平成11年度体育局概算決定額一覧」（『体育・スポーツ指導実務必携 平成11年版』、1999年4月、pp.2199-2201）。「平成13年度概算査定額事項別表」（『体育・スポーツ指導実務必携 平成13年版』、2001年4月、pp.2366-2367）。

<sup>84</sup> 「スポーツ振興法施行令第2条第2項の規定に基づき体育館及び水泳プールに備える付属施設並びに水泳プール及び運動場の種類を定める省令」（1994年6月改正）。

<sup>85</sup> 保健体育審議会「体育・スポーツの普及振興に関する基本方策について（答申）」（1972年12月）。スポーツの振興に関する懇談会「スポーツの振興に関する報告書」（1988年3月）。保健体育審議会「21世紀に向けたスポーツの振興方策について（答申）」（1989年11月）。保健体育審議会「生涯にわたる心身の健康の保持増進のための今後の健康に関する教育及びスポーツ振興の在り方について（答申）」（1997年9月）。保健体育審議会「スポーツ振興基本計画の在り方について 豊かなスポーツ環境を目指して（答申）」（2000年8月）。

なお、文部科学省の総合型地域スポーツクラブ育成モデル事業（1995-2001年度）により設置されたクラブは125市区町村である。

<sup>86</sup> 鹿沼市、今市市、小山市における体育指導委員の公募制導入については各担当者による質問に対するファクスや電話での回答にもとづく。また茨城県スポーツ審議会の答申は、「生きがいのある生活と活力のある社会づくりを目指した生涯スポーツの在り方 地域スポーツ活動の振興と学校スポーツ活動との連携について」（2001年3月）。

<sup>87</sup> 神奈川新聞（2002年3月10日付）。

<sup>88</sup> 下野新聞（2002年4月5日付）。

<sup>89</sup> 片岡寛光『行政国家』（早稲田大学出版部、1976年）p.283。