

おわりに

本研究では、スポーツ行政サービスに関わる諸アクターの相互作用によって、形成・生成される政策ネットワークの構造と作動を検討の対象としてきた。スポーツ政策領域は省庁・局単位で担われる政策体系の一部を構成していることから、メゾレベルのネットワーク研究に相当する。そして、スポーツ政策は多くのサブスポーツ政策領域の複合体として存在していることから、主としてこの領域における諸アクター間の相互作用を仔細に観察し、ネットワークの特質を明らかにしようと試みた。

そうは言うものの、対象とした国における各省庁単位でのスポーツ政策の輪郭が浮かび上がってきたことも確かである。そこで、イギリス、日本、オーストラリアにおけるスポーツ政策をめぐるネットワークの構造や作動をめぐる若干の比較考察を行っておきたい。

第1に、イギリスでは日本と比較して、スポーツ政策をめぐる政治的意思決定が行政に及ぼす影響が強く、かつ政策の迅速な展開がなされている。イギリスでは与党政治家が日本に相当する省庁局長クラスにまで浸透していることと、実質的な二大政党制の下で、スポーツ政策についても時の政権が思い切った判断を下し、これを柔軟・迅速に執行に移す政治環境が整っているように思われる。それに対して、日本では、総じて、文部科学省が打ち出す文教政策としてのスポーツ政策に政権が追随しているのが現状である。

第2に、サッチャー政権以来、スポーツカウンスルをはじめとする公的スポーツ機関が直面した組織再編合理化の波や、新しいスポーツ機関の設置など、政策ネットワークの変容が顕著なイギリスに比べて、日本では体協、JOC、文部科学省という固定的な政策共同体が維持・存続している。このことはスポーツ活動を文化活動と捉えるイギリス文化省と、あくまでも社会教育の一貫としてのスポーツ振興に取り組む文部科学省という省庁機能の特質をめぐる相違でもあろう。地方自治体レベルのスポーツ振興の多くが、市場のメカニズムとは距離を置く教育委員会によって所管されていることも、国と地方を貫いた形でのスポーツ政策共同体の成立を可能なものとしている。

第3に、地方自治体が置かれたスポーツ行政担当組織について、イギリスでは他のセクターとの強烈的な競争にさらされ、常に組織改編の対象として見なされているのに対して、日本における都市自治体の場合（横浜市、川崎市、藤沢市）、事業団・財団の設置が見られるものの、そのことにより、かえって行政の庇護が強まり、行政への依存体質を年々強めている感さえする。また、オーストラリアの地方自治体（ゴールドコースト市）によるスポーツ行政サービスは、スポーツクラブないしはその統轄組織に対する支援や補助金の提供、スポーツ施設の建設ないしは補助などが中心で、スポーツクラブの自律性を尊重したものとなっている。それに対して、日本の場合、ここでもスポーツ団体を「養成・育成」という姿勢が前面に出る傾向にある。

第4に、中央政府レベルにせよ、地方自治体レベルにせよ、イギリスやオーストラリアでは、スポーツ政策領域における私的セクター参入の余地が大きく、これを後押しする政策が存在し、市場のメカニズムを活用することに重きを置いている。これに対して日本ではサッカーくじ導入反対論に典型的に示されたように、そもそもスポーツ行政が積極的に私的セクターを活用していこうという発想と姿勢に乏しい。換言すれば、公共サービスを

担う私的セクターを生み出そうとする政策意図が弱いのである。また、そのことは公的セクターのボランティアセクターに対する向き合い方にも表れている。イギリスやアイルランド、オーストラリアでは、スポーツ振興のための切り札としてボランティアセクターや私的セクターとのパートナーシップ構築が強調され、各々の得意とする機能やリソースを最大限に発揮することで政策の相乗効果をもたらそうとする施策が次々に繰り出されるのに対して、日本ではこのあたりの誘因政策が非常に乏しく、かつボランティアセクターの活力をうまく引き出すことに成功していない。行政はボランティアセクターとの距離を意識的にとっているかのようですらある。日本における公的セクターは、ボランティアセクターが公共サービスの一端を担うことを敬遠しているのであろうか。

第5に、それでも日本のスポーツ行政をめぐる政策ネットワークは草の根レベルにおいて漸進的に変容しており、その変容の方向は、イギリス、オーストラリアにおけるネットワークの態様と類似性のある点が指摘されなければならない。ボランティアセクターの中心にスポーツクラブが位置し、公的セクターである学校や行政がグラウンドやクラブハウスなど施設の便宜を図る。政府は資金や専門情報などの提供を通じて、ボランティアセクターの運営を支援し、私的セクターが参入する環境醸成を制度的に確立していく。ボランティアセクターは、その運営をめくり試行錯誤しながらも、存続に不可欠なリソースを獲得していく。

こうして、諸アクター間の摩擦や協調を経て生み出されたスポーツ政策ネットワークにおいて、各セクターの機能的および役割が相乗的に拡充されていく可能性があるように思われる。その意味で、日本のスポーツ行政はようやく黎明期をむかえたのである。

ボランティアセクターが置かれたスポーツ環境にも大きな違いが見られる。オーストラリアの地域スポーツクラブに対する地方自治体からの助成は決して手厚いものではない。しかし、クラブ立ち上げに不可欠なグラウンドやクラブハウスの提供に対して、行政は積極的な後押しをする。立ち上げ後はクラブの自己責任を尊重した形での、補助金提供を通じた緩やかな支援を継続する。出発点にスポーツ活動を好む仲間の意思があり、その意思の実現を公的セクターは拒むのではなく、支援する構図となっている。グラウンドの取得や施設の設置などクラブの自助努力では達成できないハード面での整備に、公的セクターは密接に関わっているのである。その意味ではボランティアセクターと公的セクターの役割分担が明確なものとなっている。そして、クラブには、州政府からの補助金プログラムによって、組織拡充に向けた多くの機会が与えられているのである。

これに対して日本の都市部では、地域住民がクラブを立ち上げ、活動の場を見出すまで、グラウンドや施設の不足や使用をめぐる競合、公的セクターが提供する利用条件などのハードルが立ちちはだかる。クラブが自前のクラブハウスを所有することが大変困難な状況になっている。これ以外にも、公的セクターが「育成・養成」という教育的見地からクラブと向き合うため、クラブが公的セクターにその運営面までも依存する傾向にあり、公的セクターも施策の不断の見直しを回避しつつ、いわば、おざなりの関係で良しとする状況に陥っている。ボランティアセクターがその能力を発揮する舞台・環境が整っていないのである。ここ数年の総合型地域スポーツクラブの設置や首長部局への担当組織の変更などを見ると、公的セクターはようやくこうした草の根レベルにおけるスポーツ振興をめぐる阻害要因に気づき始めたとも言える。

イギリス、アイルランド、オーストラリア、日本のスポーツ政策を俯瞰すれば、政府の政策戦略の執行面での進捗状況や、諸アクター間のネットワーク変容の程度は様々である。イギリスの改革政策に追随するアイルランド、州が主導する市場メカニズムを重視したオーストラリアにおけるスポーツ振興戦略、教育的見地からの体育振興という側面を色濃く残している日本のスポーツ行政システムなど、各々の差異は明確である。

しかし、本研究で検討してきた諸アクター間の相互作用をめぐる実証研究から明らかになったのは、第2章第5節で提示した、ネットワーク化現象の波及モデル(図表2-6)の有用性であり、その特質の共通性ではないだろうか。

政策ネットワーク論はメゾレベルを基軸とした政府・団体関係を検証の対象とする分析枠組みでありながら、国家・社会関係を取り扱うマクロレベルの分析枠組み、そして、個人(人的関係)に目を向けるミクロレベルの分析枠組みという性格を有している。いわば、マクロ・メゾ・ミクロの諸レベルの研究を連結する役割と機能を担っている。こうした政策ネットワーク論の射程内に、スポーツ政策領域、サブスポーツ政策領域の諸アクターに注目した本稿での実証研究が散りばめられているのである。

総合型地域スポーツクラブの設置を例にとると、従来、学校の部活や行政、あるいは体協傘下のスポーツ団体に依存していた振興サービスを、ハード面では学校に依存しながらも、地域におけるボランティアセクターや私的セクター、これを後押しする行政、という三つのセクターの協働で運営していこうという、まさに諸アクターのネットワーク化現象がもたらされる典型例を見て取ることができる。

中核アクターとなるスポーツクラブ間、すなわち水平的相互作用関係では、当該地域固有の事情や条件に対応するクラブ運営という点でまさに水平的分散が進行し、地域特性に対応した固有のクラブ運営が展開されることとなる。しかし、あたかもその反作用であるかのような現象が実際に生じつつある。クラブ間での共通の運営方式を横断的に提案し、クラブ間での情報交換の結節点となり、特に情報資源という側面で水平的統合機能を果たそうとする全国レベルでのボランティアセクターがそれである。

また、運営をめぐるクラブが直面するのは、地方自治体や国を見上げ、これに依存する形での展開ではなしに、まさに分権型社会に適合するような自己決定であり、自力での課題解決能力の行使である(垂直的分権)。しかし同時に、文部科学省はクラブ運営をめぐるマニュアル作成や助成金をめぐる制御を通じて、全国津々浦々に自らが考えるクラブモデルの浸透を強力に働きかけるのである(垂直的集権)。

さらに、クラブの自律的運営の実践により、地方自治体が従来果たしていた役割や機能がクラブに移っていく。結果として地方自治体におけるクラブ担当部局が有していた役割や機能の空洞化をもたらすことは避けられない。しかし、その反作用としてのコアエグゼクティブが当のクラブ担当部局に形成されていくのである。この現象はクラブ組織自体にも浸透し、クラブ責任が増大するのに比例して、クラブ内のコア担当者ないしはコア部門の責任が増大していく。そして、このような諸アクター間のネットワーク化現象は、不可避免的に組織やコアを構成する最小基礎単位である個人に行き着く。こうして、ネットワーク化現象の波及モデルは、「組織は人である」かのごとき帰結をもたらし、近隣社会、地域社会、国家社会、国際社会の組織に関わりなく、関心の対象を個人単位に向かわせるのである。

以上のようなネットワーク化現象の波及モデルは、相互依存モデルの焼き直しではないかという反論が出るかもしれない。波及モデルが相互依存モデルと決定的に異なるのは、波及モデルが、諸アクターのネットワーク化現象がもたらす、一見相反する現象を反作用として捉える点にある。しかもこれが同時並行的に生じる現象や、個人単位・組織単位の動態的相互作用を関心の対象とする。したがって、たとえ、マクロレベルを分析の俎上に上げる際にも、ミクロレベルにおける組織や個人に対する研究アプローチと類似の手法が採用されることとなる。また、波及モデルでは、その規模や機能の程度にかかわらず、コア組織に対する実証的な分析が不可欠なものとなる。要するに、諸アクター間作用の静態ではなく動態をアプローチの対象とするのである。

最後に、ネットワークとガバナンスとの概念的仕分について付言しておきたい。ガバナンス論をめぐる理論的研究は今後の課題であるものの、ガバナンスを諸アクター間の配列を制御しようとする統治の側面（下降型のガバナンス）から捉えるにしても、あるいは公的セクターや私的セクターを制御しようとするボランタリーセクターの参加機能の側面（上昇型のガバナンス）から捉えるにしても、そこに諸アクター間のネットワークが形成されることに変わりはない。ガバナンスにはネットワークが常態として連結しているのである。換言すれば、ガバナンス論にせよ、ネットワーク論にせよ諸アクターの配列や組合せに最大の関心を払う点では同じである。しかし、ガバナンスという言葉がやや戦略的に用いられるのに対して、ネットワーク論は諸アクター間の相互作用の結果としての構造や機能・動態として把握される傾向にあると言えるのではないだろうか。そのような意味では、本稿第3章以降は、「ネットワークガバナンス」をめぐる実証研究でもある。

スポーツ政策領域には、ここで取り上げた以外の多くのサブ政策領域が存在している。同時にスポーツ政策そのものがコミュニティ研究、文化政策研究、さらには政府・省庁政策研究、国家・国際機関の政策戦略と連動していることも確かである。同時にスポーツ政策研究における固有のメカニズムが他の諸政策領域と類似性・共通性を持つケースも多いと考えられる。一研究者が現場研究の足場をスポーツ政策研究に置いたことは、研究スタイルや研究思考の固定化・硬直化として捉えるのではなく、交錯政策領域や他の政策諸領域をめぐるアプローチを行うために不可欠な足場・土台を築いたものとして捉えることができるのではないだろうか。