

博士論文審査要旨

中村 祐司氏論文題目

「スポーツ行政をめぐる政策ネットワークの研究」

早稲田大学
大学院政治学研究科

中村 祐司氏論文題目

「スポーツ行政をめぐる政策ネットワークの研究」

1 論文の構成

本論文『スポーツ行政をめぐる政策ネットワークの研究』は、論文博士申請論文であるが、本文A4版で315頁(400字換算で1260枚に相当)、参考文献等13頁から構成されており、総328頁に及ぶ。本論文は、日本およびイギリスを中心とするスポーツ行政をめぐる政策ネットワークの動態と特質を分析・考察する研究であり、その構成を列挙すれば、以下の通りである。

はじめに

第1章 政策過程研究の理論課題

第2章 政策ネットワーク研究の射程とネットワーク波及モデル

第3章 イギリス文化行政をめぐる政策ネットワークの構造と作動—博物館・図書館・スポーツ行政をめぐる政策、制度、管理—

第4章 イギリススポーツ行政をめぐるネットワーク戦略の態様と作動

第5章 スポーツのサブ政策領域におけるネットワークの形成—イギリスサッカーフーリガン対策をめぐる諸アクター間の関係変容—

第6章 日本戦時期体育行政における集権統治型ネットワークの原型

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8章 地方自治体におけるスポーツ行政の展開とネットワーク変容

第9章 大規模国際スポーツイベントをめぐる諸アクター間のパートナーシップ形成の課題

第10章 スポーツ事業における諸アクター間のネットワーク形成をめぐる新潮流

おわりに

あとがき

参考文献

2 論文の概要

はじめに

主として日本およびイギリスを対象として、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することが本稿の目的とされる。従来の行政研究や自治行政研究が、スポーツ政策を必ずしも真正面から考察や分析の対象として取り上げてこなかった点を考慮すれば、本稿は従来の行政研究の未開拓領域に踏み込んだ事例研究であると言える。

序章においては、まず、スポーツ政策領域を取り上げた理由として、①この領域が変動性・脆弱性と伝統性・固定性という二面性を顕著に有していることに対する関心、②サッカーのワールドカップに代表されるように、人々の高い注目が政府対応を促していることへの関心、③スポーツ行政サービスが、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、さらにそれらの配列の解が模索段階にあることに対する関心の3点が挙げられる。

そして、全10章からなる各章設定の意図や問題意識についての説明が行われる。第1章と第2章は理論研究であり、その焦点は主としてイギリス行政学における政策ネットワーク論に置かれる。いわば3章以下の事例研究・実証研究に進むための理論的枠組みの設定がなされている。第2章で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に続き、これまでの筆者による文献研究から見出されたところの「ネットワーク波及モデル」が提示される。第3章から第10章までの事例研究においては、第3章、第4章、第5章がイギリスを対象（ただし第4章第4節はアイルランドスポーツ行政を取り扱っている）とし、各章で文化行政における博物館・図書館・スポーツ行政（第3章）、スポーツ行政における政府政策（第4章）、サッカーフーリガン対策（第5章）を分析の俎上に載せることで、対象レベルが重層的なイギリススポーツ行政研究となっている。

第6章から第10章第1節までが、日本スポーツ行政を対象とした事例研究である。第6章では、1938年に設置された厚生省による体育行政の施策を中心に迫り、第7章では現代スポーツ行政の特質をスポーツ産業政策やサッカーくじ政策、地方分権に関わる法律改正といったスポーツ政策を構成するサブ政策領域を対象とする分析から明らかにする。このように第6章と第7章はいずれも中央政府レベルにおけるスポーツ行政研究となっている。それに対して第8章、第9章、第10章では地方自治体レベルにおけるスポーツ行政研究が展開される。第8章では都市自治体におけるスポーツ行政やリゾート開発行政が、第9章では2002年のサッカーワールドカップの誘致・開催が分析の対象となる。さらに最終章である第10章では第1節においてスポーツ事業における新たな公民協働関係の展開例が取り上げられる。そして、第2節ではオーストラリアを対象とした州政府レベルと地方自治体レベルのスポーツ振興政策とコミュニティレベルのスポーツ諸活動を対象にガバナンスの視覚も含めた分析がなされる。

このように筆者は、スポーツ行政に関わる諸アクター間の相互作用から形成される政策ネットワークの構造と動態およびその特質を、主としてイギリスと日本を対象として描き出そうとするのだが、この両国間、さらにはオーストラリアも含めたスポーツ行政をめぐる比較研究がなされているわけではない。しかし、この点については「おわりに」で若干の言及がなされている。

第1章 政策過程研究の理論課題

第1章では、諸アクターの目的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のかが検討される。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。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、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何が指摘されているのかについて、先行研究の整理がなされる。

政策過程研究の変容として、例えば、政策形成と政策実施の分離、すなわち、政策形成は行政組織のトップで、政策実施は組織の周縁でなされるという指摘や、サービスそのものが企業、組合、中央政府諸機関などの公的機関や私的機関の混合体（＝政策ネットワーク）が作動した成果と認識されるという指摘が紹介される。公共セクターの民営化を通じた再構成、行政サービスのスリム化、公共サービスの私的セクターへの請負を通じた競争性の導入、業務遂行に対する監視や評価測定を通じた効率性の向上などを重視する新公共管理論についても言及される。また、政策過程分析において、個々の諸アクターの利害や諸価値、組織ルールやその手続きへの関心が今まで以上に向けられなければならないということや、また、イギリスにおけるいくつかの政策の失敗は、大部分の政策決定が省庁内で行われているところに起因するという見解などが紹介される。

そして、筆者は政策過程の研究において、その関心が諸アクター間のネットワーク形成に向かう傾向にあると指摘する。どのように政策が形成されるのか、またそうした展開における団体の役割をつかむためには、例えば、国家利害や諸団体と国家との間の関係類型を理解することが重要であり、諸アクターの利害と潜在性は政策産出を決定づける重要な一要素であるとする指摘を取り上げる。

第2章 政策ネットワーク研究の射程とネットワーク波及モデル

第2章では、イギリスを中心にした政策ネットワーク論について、ロウズモデルやその他の研究者が試みたネットワークモデルを検討している。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（資源）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分析枠組みとして捉えるものであった。筆者によれば、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ませる素地を提供し、その後の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となった。

例えば、サービス執行に関わる公的セクター、私的セクター、ボランティアセクターからなる一連の構成体を把握するために、「ローカルガバメント」に代わって「ローカルガバナンス」という語句が用いられる状況にあり、この場合、ガバナンスとは自己組織化される組織間ネットワークの管理を意味する。ロウズによれば、ミクロレベルでは人的関係が、メゾレベルでは利益団体と政府の関係が、マクロレベルでは国家と市民社会との関係が各々観察対象となる。そして、ネットワーク分析の4つの次元、すなわち、利害、構成メンバー、垂直的・水平的相互依存、資源を提示し、横軸に一方の極を政策共同体、他方の極をイシューネットワークとする類型モデルを提示する。

筆者は、政策ネットワーク研究の展開を実証研究、ネットワーク分析論、クワンゴ研究・コアエグゼクティブ研究の側面からも整理する。クワンゴ (quasi-autonomous national governmental organization) とは、行政機関からある程度の独立を保ちつつ、公的任務を達成するために公的資金を使う機関であり、コアエグゼクティブとは、政府機構における異なる部門間での摩擦の最終調停者として活動する組織や手続きのことをいう。

要するに政策ネットワーク研究においては、政策決定（政策の形成と執行）に関わる相互に異なる諸アクターが、各々の利害を非ヒエラルヒー的な交渉を通じて調整する構図に関心の目が向けられるのである。このように公的セクター、私的セクター、ボランティアセクターの相互作用とここから形成されるネットワークに焦点を当てることが、政策ネットワーク論における分析視覚の特質であるとした上で、筆者は「ネットワーク化現象の波及モデル」を提示する。このモデルの説明において強調されているのは、現代の政策過程システムでは、ミクロ・メゾ・マクロの各レベルにおける公的セクターから私的セクター、ボランティアセクター、エージェンシー、クワンゴなどへの水平的「分散」と、マクロ→メゾ→ミクロレベルへのいわば下降型の非ヒエラルヒー的な垂直的「分権」、さらにこれに加えて上下双方向の「政府の空洞化」が生じているということ、すなわち、諸アクターのネットワーク化現象が見られるということである。政策ネットワーク論はいわばこのような「動態」を把握しようとする一つの分析ツールである。また、コアエグゼクティブ研究の登場にみられるように、ネットワーク化現象は、同時に統治の局面からネットワーク化に反作用するかのよう各レベルにおける水平的「集中」と、ミクロ→メゾ→マクロレベルへのヒエラルヒー的な垂直的「集権」という現象形態を不可避なものとして生み出しており、だからこそ、「ネットワーク」研究と同時にこれとあたかも対峙するかのよう「コア」研究が注目されるに至った。

第3章 イギリス文化行政をめぐる政策ネットワークの構造と作動

—博物館・図書館・スポーツ行政をめぐる政策、制度、管理—

第3章では、1990年代半ばの保守党メジャー政権時代における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、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ということも含めて把握しようとする。また、イギリス地方自治体の環境変容の推進力であったとCCT（強制競争入札制度）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執行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（自発的競争入札制度）の事例を取り上げ、VCT導入に至るまでの政策過程を具体的に追っていく。

博物館行政に関わる諸アクターには、博物館・美術館委員会、地域博物館カウンスル、博物館協会、国立の博物館がある。図書館行政に関わる諸アクターには、図書館・情報委員会、大英図書館、図書館協会がある。そして、スポーツ行政に関わる諸アクターとして、イングランド・スポーツカウンスル、イギリス・スポーツカウンスル、イギリス・スポーツアカデミーなどが取り上げられる。文化省を中心とする政策ネットワーク構造の特質として、①文化行政サービス領域への私的セクター、ボランタリーセクター、市民セクターの参入増加を伴う諸アクターの多元化・拡散化現象 ②政府による各セクター間のパートナーシップ構築に向けた強調 ③文化省によるNDPB（非政府直属公的機関。NDPB=Non Departmental Public Bodies）に対する強力なコントロール ④NDPBが文化策ネットワークの形成や作動、変容を左右する中核アクターとなっていること ⑤諸アクターを連結させる結節点に位置するアクターが存在すること、が指摘される。

イギリスの地方自治体は「金銭に見合った価値」(Value for Money)という価値観の中で、コスト削減、職員削減、組織編成改革、市民意識の把握、市民へのPRに取り組まざるを得ない環境状況に置かれ、こうした行政サービスの市場化は私的セクターやボランタリーセクター、コミュニティ、政府、政府関係機関といった諸アクター間の政策ネットワークの変容をも迫っている。

第4章 イギリススポーツ行政をめぐるネットワーク戦略の態様と作動

第4章では、イギリスにおけるブレア労働党政権下でのスポーツ政策の特質について、関係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。アクター間での競合とパートナーシップ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姿勢は、サッチャー保守党政権以来、現労働党政権に至っても一貫している。

第1節では、1997年5月以降の労働党政権下でのイギリス文化省のスポーツ政策動向に

注目し、競技場での人種差別的行為の撤廃や身障者スポーツの改善に向けた姿勢、リストアップされたスポーツイベントの無料放送化といったように、保守党政権時代の諸課題を継続しながらも前政権以上に社会の広範な階層に向けたスポーツ政策の浸透が図られている点を明確にする。第2節では、レクリエーションスポーツ政策の担い手である「スポーツイングランド」(1996年9月に設置)が提供する諸施策を考察の対象とする。そして、スポーツをめぐる政策評価の物差しとして、市場の価値や経営(マネジメント)、コスト削減が行政領域固有の特性を凌駕するほどに強調されつつある傾向が示される。しかし、同時にスポーツ政策の実施過程では地域・コミュニティレベルにおけるスポーツ諸活動の質と量が個々の施策の成否に直結しているという見解が示される。第3節では、イギリス文化省の「スポーツのための政府プラン」(Government Plan for Sport)とスポーツイングランド、UKスポーツ、「身体レクリエーション中央カウンシル」(CCPR=Central Council of Physical Recreation)の政策表明や諸提言に焦点を当て、イギリススポーツ政策における執行サービスの特徴とそれに呼応するボランティアセクターの対応の動態を明らかにする。その結果、イギリスでは文化省による地方自治体間、私的セクター間、学校間、スポーツ統轄団体間、ボランティアセクター間の競争と提供サービスの質と量をめぐる比較や監視、さらには評価づけが、まさに多層レベルにわたって貫徹される態様を明らかにする。したがって、そのような意味でスポーツ政策をめぐる公的セクターとボランティアセクターは、まさに協働関係にあるとされるのである。第4節では、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を取り上げ、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を対象とする。そして、環境省によるトップダウン型の分権政策がこの国の地方自治地体システム変容の原動力・推進力となっていることが見出される。

第5章 スポーツのサブ政策領域におけるネットワークの形成

—イギリスサッカーフーリガン対策をめぐる諸アクター間の関係変容—

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間の相互協力関係が、執行サービスの成否を左右することとなるため、イギリス政府はいずれの局面においてもパートナーシップを強調せざるを得ない。特に90年代には、政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(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政策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1節では、「サッカー試合における観衆行動についての報告」(1969年)をサッカーフーリガン対策の原型として取り上げる。当時の政府・大臣の諮問を受けたサッカー関係者による報告内容を、その後の「スポーツ競技場における安全に関わる法律」や「サッカー観戦者法」といった関係法律、さらには観衆行動に対するコントロール責任をめぐる警察とクラブの役割分担をめぐる政府の基本的スタンスを先取りしたものと位置づける。第2節では、フーリガンをめぐる1989年～1990年の法的対応を検討する。特に「サッカー観戦者法」の施行(1989年11月)後、僅か2カ月で資格会員制の導入を否定する「テイラー最終報告」(1990年1月)に注目し、法律の政策化(法政策)と政策の法律化(政策法)が同時並行的に、しかし内容においては融合しながら展開されたのではないかという指摘がなされる。第3節では、サッカー競技場の安全政策におけるライセンス機関、地方行政機関、クラブの機能的連携の動態を対象とし、サッカーライセンス機関(FLA)による地方行政機関およびクラブに対する「指導・助言」内容から見出される政府対応の特質が浮き彫りにされる。第4節では、サッカーフーリガンの特定化がますます困難になってきている中で、人種や性別などに関わる一部の人々の差別意識を変えていく方策こそが、物理的な治安対策以上に有効な暴動抑制策になり得るという政府の認識が明らかにされる。

第6章 日本戦時期体育行政における集権統治型ネットワークの原型

第6章では、1930年代後半から40年代前半の戦時期体育行政を対象とする。厚生省体力局は、関係アクターとの調整に苦慮しつつも、典型的な集権統治型体育振興を展開する。

第1節では、厚生省体力局による「国民体育」振興をめぐる政策過程の特質を、体力局予算、明治神宮体育大会、国民体力管理制度、体力章検定の実施といった側面から明らかにしようとする。体力局は、「国民体育」をめぐる施策を周知させ、上級官庁の直接的な指揮監督の下でそれを実施させるために、体育運動主事会議、学務部長会議、地方長官会議といった道府県レベルへの徹底した統制を浸透させた。体力局は上級官庁としての人事権・指揮監督権限を維持しつつ、「通牒行政」とも言い得るほど地方長官に対して個別的施策の周知・実施の徹底を図ったのである。第2節では、厚生省人口局による「女子体力章検定」の実施をめぐる諸アクターの配列に注目し、その制定過程及び実施をめぐる特質を、「実施要綱」の作成経過、予算措置、実施主体、文部省・大日本体育会との連関、検定対象者といった政治行政的側面から検討する。そして、第3節では、大日本体育会の組織機構及び事業について、特にその道府県支部の設置と地方統制の組織的構造が提示される。

このように、当時の新聞記事、政府資料等の検証を通じて、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を明らかにすることで、日本におけるスポーツ行政構造の原型がこの時期に形成されたとするのである。

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7章では、現代スポーツ行政の特質が、関係諸アクターの作動によって形成されるどころの政策ネットワークの態様や構造の把握を通じて明らかにされる。第7章は、文部省（現文部科学省）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」施策の検討、1990年代初頭のスポーツ産業領域における政策ネットワーク分析、サッカーくじ導入をめぐる政策過程、分権改革におけるスポーツ振興法改正の意義についての考察、から構成されている。

第1節では、文部省体育局が体協、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、補助金システムを通じて監督している態様が示される。一方で、特殊法人である日本体育・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、多面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という指摘がなされる。第2節では、1990年代前半における通産省産業政策局サービス産業課、社団法人スポーツ産業団体連合会、通産省関東通産局商工部消費経済課サービス産業室、文部省体育局生涯スポーツ課、日本自転車振興会、全国中小企業団体中央会、電源地域振興センターといった諸アクター間で形成されたネットワーク構造が描き出される。第3節では、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について、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ンの存在したこと、くじ導入に反対する国会外の諸アクターが当初の法案提出阻止に影響力を及ぼしたこと、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ことが指摘される。第4節では、地方分権推進委員会によるスポーツ行政に関わる勧告が、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というスポーツ振興法の改正につながり、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という財政措置の変更をもたらした点に注目する。しかし、一方で総合型地域スポーツクラブ事業モデルに見られるように、スポーツ政策の転換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、上意下達式になされている側面も否定できず、要するに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が提示されるのである。

第8章 地方自治体におけるスポーツ行政の展開とネットワーク変容

第8章では、都市自治体レベルにおけるスポーツ行政を対象に、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、市体育協会といった諸ア

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が把握される。

1984年に設置された横浜市スポーツ振興事業団が抱える課題として、スポーツセンター等の管理運営費の予算規模が大きいこと、事業団業務において現場で直接市民と接触するスポーツセンター指導員へ過重負担がかかる傾向にあること、受託事業量の占める割合が大きく施策立案の面でも市に依存せざるを得ないことが挙げられる。1993年に発足した財団法人川崎市生涯学習振興事業団スポーツ事業室の場合、市のスポーツ行政をめぐる担当組織の役割分担が一番大きな課題となっている。また、藤沢市でも2000年に財団法人藤沢市スポーツ振興財団が設立されたが、市内35地区に「地区社会体育振興協議会」があり、これを束ねる形で「地区社会体育振興協議会連合会」が結成されている。藤沢市の場合、大都市である横浜や川崎と比べて市民と行政との距離が近いがゆえに、行政レベルで草の根レベルのスポーツ需要を把握している状況が窺えると同時に、財団の機動性を生かした形でのスポーツ振興策が展開されつつある。

次に、管理運営面で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、行政主導型の意思決定過程が検証される。用地選定から最終的に組合の承認を受けるまでの間に、市の財政局や助役、補助金や起債をめぐる当時の文部省や自治省といった様々な行政内部・行政外部のアクターが体育課に関与しながらも、体育課主導型の意思決定過程が展開された。

また、バブル経済期における栃木県のリゾート開発とゴルフ場開発を対象に、広域的自治体と基礎的自治体の当初の振興戦略と政策の失敗、バブル崩壊後の対応策についての考察がなされる。ここでは、ほとんどの地区においていくつかの事業の凍結あるいは実質的な中止が、主として第3セクターの経営破たんという形で見られること、公的セクター、特に県によるリゾート開発への誘致・決定段階における主導的な関わり方と執行段階での関与の希薄さとの間に非常な温度差が見られること、大規模リゾート開発における民間事業者による市場のパイの奪い合いや想定された波及効果をめぐる地元地区間の摩擦とその結末から、地元住民レベルから懐疑の念が湧き上がり地元活性化の意思決定は自分たちで決めていかなければならないという活動の萌芽が見られること、が指摘される。一方でリゾート開発の失敗は、私的セクター、公的セクター、ボランティアセクターの間で関係諸アクターが新しい関係構築を図るための環境要因を与えているという知見も示される。ゴルフ場開発においては、開発をめぐる抑制と環境への配慮、開発の促進と環境抑制政策の緩和など、栃木県の規制・助成・緩和政策の混乱が浮き彫りにされる。

第9章 大規模国際スポーツイベントをめぐる諸アクター間のパートナーシップ形成の課題

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。栃木県の場合、開催地自治体に立候補せず、また、県内にキャンプ地となっ

た市町村もないものの、栃木県サッカー協会は 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た。第 1 節では、J リーグチーム誘致の条件整備とスタジアム建設、ワールドカップ開催地立候補断念、キャンプ候補地立候補断念という局面における栃木県、宇都宮市、県サッカー協会といった関係諸アクターの相互作用およびその特質が追求される。いずれの局面においても、日本サッカー協会、招致委員会、組織委員会といった上位団体が主導しつつ繰り出す流れに乗り遅れまいとする対応が色濃かった。また、県サッカー協会と県との間でスタジアムの「建設目的」を共有することもできなかった。

第 2 節では、開催準備段階において全国 10 カ所の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、大会を主催する日本組織委員会（JAWOC＝ジャオック）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、新潟県を除く各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活動をもとに、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している。いずれの開催地自治体においても共通しているのは、JAWOC 支部が JAWOC 本部と自治体との連結アクターとして機能していること、自治体から支部への出向という人的つながりを基盤として、むしろ自治体と支部が一体となって本部（ないしは F I F A）と見解を異にする状況が生じていることである。現場に身を置く自治体行政職員の姿勢と大会の興行的な成功とスポンサー保護を最重要視する F I F A の姿勢との明確な乖離がある。要するに開催地自治体固有の対応・促進策と F I F A・JAWOC からのスポンサーの利害保護を基調とした制約との間で摩擦が生じているのである。一方で、そして、黎明期ともいえる新しいアクター、すなわち、既存の行政対応の枠を超えたボランティアセクターの登場が指摘できる。

第 10 章 スポーツ事業における諸アクター間のネットワーク形成をめぐる新潮流

第 10 章では、第 1 節において日光市を本拠地とするアイスホッケーチームの再建問題を素材として、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特質と課題を論じる。節目節目で閉塞状況に陥っていた栃木県アイスホッケー連盟（栃ア連）の活動を立て直し、日光バックスの設立に向けた活気を注入した主役は、まさに日光市民を中心とするチーム存続の署名運動であり、市外・県外のファンを核とする日光バックスファンクラブ準備会（準備会）が主導した入会アンケート活動であり、古河電工アイスホッケー部の選手自身による資金獲得活動であった。これら 3 つの諸アクターによる活動があたかも水面下で連携するかのように入れ替わり立ち代り自然発生的に登場し、設立断念に傾く栃ア連を支えた。

第 2 節では、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、スポーツ政策ネットワークの形成がなされている事実をゴールドコースト市でのインタビュー活動をもとに明らかにしている。州政府のスポーツ戦略の市レベル（地方政府レベル）への浸透と、地域社会・コミュニティレベルにおけるスポーツクラブ活動と州や市の政策との連結の動態を検証するのである。私的セクターの市場への積極的参入やボランティアセクターによる活動の活発化を後押しする「誘導政策」の存在とこれを実現するための政府による各セクター間での協働やパートナーシップの強調、さらには、州政府主導のガバナンス戦略の柱にある同セクター間での強烈的な競争・競合関係環境の創出、地域スポーツクラブの活動を支える強烈的なボランティアリズムの存在、などが指摘される。

おわりに

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、本稿では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てきた。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。

スポーツ行政をめぐる国家間の比較の視点からいえば、第1に、イギリスではスポーツ政策をめぐる政治の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。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する現状にある。第2に、サッチャー政権以来、スポーツカウンシ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。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。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が置かれている。これに対して日本では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く、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。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、日本の行政は、ボランティアセクターが公共サービス的一端を担うことを敬遠する側面すらある。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できる。その意味では、日本のスポーツ行政はようやく黎明期をむかえたといえる。

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。本稿において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。

3. 評価

行政学の研究者のなかには行政学における各論の充実の必要性、あるいは個別の政策領域における研究蓄積の必要性を指摘する向きがある。例えば専修大学の藤田由紀子氏はこう述べている——「行政学においては各論の充実、個別の政策分野の研究蓄積の必要性が強く認識されて久しい」と（日本行政学会編『年報行政研究』30、ぎょうせい、2002年、165頁）。行政学（界）へのこうした社会的要請に応えることになったのが、スポーツ行政をめぐる著者の研究である。この10数年間に著者（申請者）はスポーツ行政について数多くの著作を発表してきたが、それらを除いてはスポーツ政策やスポーツ行政の分野において行政学的アプローチ、すなわち行政学の理論や分析視角などに基づいた研究が試みられることは、希有でしかなかった。この意味で著者は、わが国のスポーツ行政研究のパイオニアとしてその発展に多大な貢献をしているといっても過言ではないだろう。こうして本論文の第一の特徴は、従前の行政学界では未開拓であった研究対象を取り上げ、「スポーツ行政学」の確立に向けた学問的貢献を行っているという点にある。また、こうした各論研究は全体としての行政学の発展に寄与することにもなるのである。なお、著者によると、スポーツを行政学研究の対象にした理由は、著者がスポーツの愛好者であることもさることながら、スポーツサービスが公的セクター、私的セクター、およびボランティアセクターの間での役割の分担と交錯、およびパートナーシップを不可欠なものとしており、それゆえに本論文で試みたような実証研究にとっては格好の素材となっていることにある。

第二の特徴は、本論文が政策ネットワークについての先駆的な研究成果をもたらしていることである。著者は、こうした研究に挑んだ目的についてこう述べている——「スポーツに関わる行政サービス領域を対象に、諸アクターが各々有する資源（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セ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徴を持っているのかを明らかにすることである」と。このような政策ネットワーク研究に対しては、最近わが国の行政学界でも関心が高まっているものの、理論と実証のいずれにおいても多くの研究課題を今後に残している。

第三の特徴は、実証研究としての徹底ぶりにある。本論文では第3章以降が事例研究、実証研究にあてられていて、そのうち第3～5章はイギリス（イングランドとアイルランドを含む）およびオーストラリアの、また第6章から第10章までは日本の事例研究となっている。政策ネットワークの実証研究はわが国のみならず世界的に見ても現段階ではまだ多くは見られず、本論文はこの分野でのパイオニア的な特徴を帯びている。また、著者が採用した調査方法を見ると、諸アクターの戦略的行動を把握するうえで関係者とのインタビューや第一次資料の収集を重視していることに注目したい。驚くべきことに、インタビューをした相手は200人にも及んでいる。しかも、このような調査スタイルは国内の

みならず、著者が在外研究の際に取り組んだイギリスやオーストラリアのスポーツ行政研究においても貫かれている。

以上が本論文の評価すべき全体的な特徴であるが、それに加えて下記の諸点にも注目することができる。

第一に、第2章の政策ネットワーク論をめぐる理論研究が、実証研究の積み重ねを重視するイギリス行政学の政策過程研究の検証にもなっているという点である。やや意外であるかもしれないが、日本では、アメリカ行政学やヨーロッパ大陸系の行政学を対象とした活発な理論研究に比べると、イギリス行政学を真正面から捉える先行研究は決して多くはない。そうであるだけに第2章は本論文の希少価値を一層高める結果となった。

第二に、「小さな政府論」を掲げるサッチャー改革を起点としたイギリスの行政サービスの市場化は、公的セクター、私的セクター、ボランティアセクター間にパートナーシップ関係を築く必要を歌い文句にしながら戦略的に進められてきたということを、著者が見抜いている点である。著者は、博物館、美術館、図書館、そしてスポーツを対象としたイギリス文化行政研究の中で、「『パートナーシップ』構築の基底には、諸アクターに対するコントロールを維持しつつ、自らの戦略に合わせてネットワークを変容させる文化省の強力な政策意図が存在する」（本論文51頁）と指摘している。そこではイギリス文化省によるトップダウン型のガバナンス戦略の実際が描き出されているのである。著者はまた、第2章において「ガバメント」から「ガバナンス」へと関心が移っている最近の行政研究の動きをまとめているが、これもこうした動向を理解するうえで有益である。

第三に、中央政府レベルの日本スポーツ行政をめぐる著者の研究によると、注目すべきは、著者がいうところのサブ政策領域レベル、すなわち、スポーツ産業政策領域、サッカーくじ領域、そしてスポーツ政策の分権化といった領域における近年の政治環境の変容ぶりについてである。サッカーくじの導入にあっては、当時の連立政権内部の合意や野党との調整をめぐる難しさが、そのままサッカーくじの政策過程に持ち込まれたことが分かる。サッカーくじ法案の成立過程を追うことで、当時の「自社さ」の連立政権の構造が透けて見えるのである。また、総合型地域スポーツクラブ育成事業に代表される文部省（現文部科学省）の姿勢には、この国のスポーツ行政が大転換する萌芽を見て取ることができる。なお、第6章において著者は、当時の新聞記事や第一次資料を丹念に調べつつ、戦時期の厚生省と文部省の体育行政が「戦後のスポーツ復興構造の原型を形成した」という著者自身の視点の的確さを実証するとともに、戦時期体育行政の全体像と個々の施策の実施過程、さらには組織間関係を明らかにしている。

第四に、地方自治体レベルのスポーツ行政として横浜市、川崎市、藤沢市のそれを取り上げているが、これら3市はいずれも事業団ないしは財団という地方公社を設置し、サービスの弾力的な提供を目指している点が、注目される。もっとも、著者によれば、私的セクターやボランティアセクターの利点を導入するための財団の設置という当初の意図は、必ずしも実現されているとはいえない現状にある。このように本論文では、制度の趣旨と

実際の運用やそれがもたらす効果とが乖離しているような事例が端的に示されており、これも現場重視の研究の成果であろう。いずれにせよ、日本でもローカル・ガバナンスへの関心が高まっており、それゆえに各セクター間におけるサービスの提供主体の役割分担をどのように築いていくかが、ほとんどの政策領域において重要な課題になっている。その意味においても、地方自治体レベルでスポーツ行政が直面する課題が提示されたことの研究上の意義は大きい。さらに、サブ政策領域の研究では、著者は、スポーツセンターの建設をめぐる行政主導型の政策過程や、リゾート開発をめぐる行政対応の実態を描いているが、こうした一連の実証分析から明らかになった注目すべき問題は、今後のボランティアセクターの可能性についてである。これからの行政サービスは、その立案、実施、評価のいずれの段階においても、市民セクターやボランティアセクターを抜きにしては成り立っていないことが、示唆されているからである。

さて、以上のように本論文には評価すべき特徴や注目に値する研究成果が少なからず見出されるのであるが、その反面問題点もある。まず、本論文の構成に関してだが、著者は、すでに言及したように第1～2章をイギリス行政学における政策ネットワーク論を中心とした理論研究の理解に当てている。そして第3章以下ではそれに基づきながら事例研究、実証研究を行うという方式をとっている。そこで注目されるのは、先行研究に依拠しながら政策ネットワークの類型、政治現象についてのアプローチの分類、政策ネットワークの分類、概念、政策ネットワーク論の射程、およびネットワーク化現象のそれぞれについて掲げている6つの図表である(34～37頁)。けれども、6つの図表のいずれについても説明が十分になされているとはいえず、評者にとっても理解するのが容易ではなかった。

さらに欲をいえば、本論文は先行研究によって築かれた理論の実証に徹しているが、それだけにとどまらずに著者自身の政策ネットワーク理論の形成と分析フレームづくりに挑んで欲しかった。

こうして著者には残された研究課題をめぐって一層の研鑽が期待されるが、本論文は、本学の博士(政治学)の学位を授与するのに値するものと認めるものである。

2002年12月

審査員 (主査) 早稲田大学教授

(京都大学博士・法学) 寄本 勝美
専修大学教授

(成蹊大学博士・法学) 小林 弘和
早稲田大学教授

(Dr. rer. publ. シュパイアー行政大学院)

縣 公一郎