

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

川邊保孝・柳沢和雄

Implementation process of policies for Sports Center Covering a Wide Area in prefecture

KAWABE Yasutaka, YANAGISAWA Kazuo

Abstract

The objective of the present study was to determine the actual condition of policy processes in the administration of Sports Center Covering a Wide Area in prefecture. In addition, we aimed to identify factors affecting such policy processes.

The present study examined municipal sports policies as part of implementation of national sports policies. Policy implementation refers to the entire process from the development of conceptual policies to the stage where their effects are actually exerted. In other words, this process includes not only specific enforcement activities, but also activities for translating highly abstract policies into more specific policies. We focused on the process by which prefectures adopted the model project for promoting Sports Center Covering a Wide Area, a national policy, and developed project plans. Analysis was performed from the following perspectives: administrative organizations, enforcement officials, policy implementation activities, policies, and social, economic, and political factors.

A case study of the process of establishment of Sports Center Covering a Wide Area in Ibaraki Prefecture revealed that implementation of policies for Sports Center Covering a Wide Area was affected by various factors as follows:

- 1) Because the municipalities' own policies and principles are vague, project plans are regulated based on national policies.
- 2) Because enforcement officials possess most of the information and knowledge about projects, project contents are regulated by their intentions.
- 3) Project plans are influenced by departments that have authority over the budget and personnel.
- 4) Networks cross-referenced among prefectures have a strong influence on implementation.

Key words: Implementation process, Sports Center Covering a Wide Area, Comprehensive Community Sports Club

I. 問題の所在と目的

少子高齢化・国際化・地方分権化という社会変動の中で、地方自治体は変化を求められている。それは、地域の将来について、どのようなことを

施策として行うべきであるか、その枠組みを関係者の合意を調達しながら構築する政策官庁への移行である³⁴⁾。

この社会の流れは、日本の地域スポーツ振興の

中核を担ってきた地方自治体のスポーツ行政においても例外ではない。スポーツ行政においても、スポーツ教室やイベントの運営といった単なる事業の実施主体から、地域のスポーツ環境と地域生活の将来についてのビジョンと政策を示したうえで、ステイクホルダーからの合意を得ながら政策を実現させる「政策実現型のスポーツ行政体」への変化が求められよう。

国のスポーツ振興基本計画では、計画自体の性格を「地方の実情に即したスポーツ振興施策を主体的に進めるうえでの参考指針」²¹⁾と位置付け、各地方自治体に創意と工夫を凝らしたスポーツ振興施策を推進することを期待している。しかしながら、政策立案の基礎資料となる独自のスポーツや運動に関する住民意向調査を実施した市区町村は20.5%（平成17年11月時点）にすぎない²³⁾。都道府県に目を向けると、近年、地方分権政策における道州制を見据え、その規模や機能に関する議論が深まっている^{注1)}。佐藤³²⁾は、都道府県のスポーツ行政について、市町村で実施不可能な事業や国の行政施策をうけて市町村の体育・スポーツ行政につなぐような事業の実施に責任を持つところに特徴があるが、現実的には国と市町村をつなぐパイプの働きや事業に重点が置かれがちであると指摘している。また、平成18年5月時点で44都道府県が独自のスポーツ振興に関する計画を策定もしくは策定中ではあるが、成瀬²⁸⁾はその施策項目について国のスポーツ振興基本計画の施策との類似性を指摘し、中央の影響を如実に表したものと指摘している。このように地方自治体のスポーツ政策は、まだ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進められているのが実態であろう。

現在、都道府県では国のスポーツ振興基本計画を受けて、広域スポーツセンター（以下、広域SC）の育成が進められており、平成18年4月現在で41都道府県に設置されている²²⁾。広域SCとは、「総合型地域スポーツクラブの創設や運営、活動全般に対する支援とともに、広域市町村圏におけるスポーツ振興の推進に関して、効果的、効率的に支援できる拠点」²⁵⁾としての機能をもった組織であるが、その規模や運営形態、機能は都道府県ごとに様々である。また、国は各都道府県に対して、広域SC育成モデル事業^{注2)}（以下、モデル事業）を通じて広域SCの育成を図ってきたが、モデル事

業終了後、その事業規模は縮小傾向にある^{注3)}。例えば、茨城県では文部科学省の広域SC育成モデル事業を受けて、平成15年度より広域SCを設置しているが、総合型地域スポーツクラブ（以下、総合型クラブ）の育成というその目的がまだ道半ばであるにもかかわらず、その事業規模は年々縮小し、独自性どころかその機能や存続すら疑わしい状況にある。

このように都道府県による広域SCが縮小傾向に陥り、十分に機能を発揮できない背景には、政策そのものの内容に加え、政策を立案・執行・評価する行政組織やその過程に問題があると考えられる。しかしながら、広域SC育成政策に関する組織や政策過程に関する実証研究の蓄積は十分ではなく、その実態すら十分に把握されていない。

そこで、本研究では、広域SC育成モデル事業という国の政策を都道府県が導入し事業計画を作成する過程に焦点を当てて、広域SC育成政策がなぜ十分な成果を上げることができずその規模や機能を縮小しているのかを探るために、都道府県の広域SC育成政策における政策過程の実態と、政策過程に影響を与える要因を明らかにすることを目的とした。

II. 研究の方法

1. 政策実施過程の先行研究

政策とは、政府が追及する価値や目標とそれを実現する手段という両面を含んだ概念である³⁶⁾。政策の集合は、抽象的な次元から具体的なものにしたるさまざまなレベルの政策が層をなして形作る一つの体系であり³⁷⁾、法律、条例、予算、計画、政令、規則、要項、事業といったものは、すべて政策として捉えることができる。

政策過程は、①政策課題の設定、②政策案の作成、③政策決定、④政策実施、⑤政策評価、⑥フィードバックと続く一連の循環サイクルとしてモデル化される¹⁹⁾。政策実施とは、政策決定された抽象的・概念的な政策が徐々に具体化され、実際に政策の効果が生じるまでのプロセス全体を指す。つまり、規制活動やサービスの提供という具体的な執行活動側面とともに、法律や予算などの政策を実施するために、より下位レベルの政策を策定するという抽象度の高い政策をより具体的な政策へ翻訳する活動をも含んだ概念である¹⁴⁾。大森³⁰⁾はそのような実施過程について、「行政担当

官に幅広い裁量余地が許容されている執行過程でこそ、政策は形成され、形成されつつ実施される」ことを指摘し、実施過程における実証的な事例研究の意義を指摘している。

政策実施研究¹⁴⁾は1960年代のアメリカにおける社会政策の失敗から端を発しており、その政策失敗の原因を実施過程に探った研究³¹⁾以後、1970年代から80年代のアメリカにおいて政策実施研究は隆盛を極める。いくつかの業績をあげると、1975年には概念モデル³⁵⁾が検討されており、ここでは政策実施過程を政策とその成果をつなぐプロセスととらえ、そこで影響を与える要素が整理されている。政策分析の立場からは、政策実施過程を見落とされた環 (missing link) と名付け、政策決定と政策の効果の間をつなぐ連結環としての政策実施過程の見落としを指摘する研究²⁾が発表されている。また、政策実施過程をマクロレベルとミクロレベルに分けて捉える視点が提起され¹⁾、公式に決定された政策がより具体的な実施プログラムに翻訳される過程を捉えるマクロな視点と、地方や第一線の現場において、政策が想定したサービスが対象集団に対して供給される過程を捉えるミクロな視点が示されている。

わが国においても、1980年代に入り政策実施に対する関心が高まる。例えば、真山によるアメリカの実施研究の理論を日本の建築行政に適用した研究¹³⁾や自動車運送事業に対する規制と運輸省の行動を取り扱った事例研究²⁰⁾などの政策実施に関する研究業績の蓄積が見られるようになる。そ

の後、政策実施過程を組織間のネットワーク管理という視点でとらえ、組織間ネットワークの類型と管理のスタイルを示した真山の研究¹⁵⁾や、石垣による分別収集政策の実施過程における行為主体としての住民の行動を明らかにした研究¹¹⁾などの1990年代の研究業績につながる。

2. 実施過程の行政分析モデル

本研究は、真山¹²⁾の政策実施過程における行政分析モデルに依拠して分析を進める (図1)。この分析モデルは政策実施過程に焦点を当てた行政分析モデルであり、①行政組織や組織メンバーの特性を確認し、②実施過程において行政組織がどのような行動をしたかを知り、その活動がいかなる要因によって生じたかを説明するとともに、③実施過程によって行政組織がどのような変化を受け、逆に行政組織が政策や政策アウトプットに対してどのような影響を与えたかを確認しようとするものである。この分析モデルの基本的構造をみると、分析対象として、実施担当機関たる「行政組織」、「執行担当者」、「政策実施活動」、「政策」それ自体、「社会・経済・政治的要因」の5つが取り上げられている。

まず、実施を担当する行政組織の分析 (図中 [A]) の際に注目する諸要素として、対内的業務遂行能力と対外的組織力が挙げられる。対内的な業務遂行能力確保については、階層的統合の程度や組織内リーダーシップ、組織管理の形態と程度、遂行業務に必要な技術や知識の量が分析対象

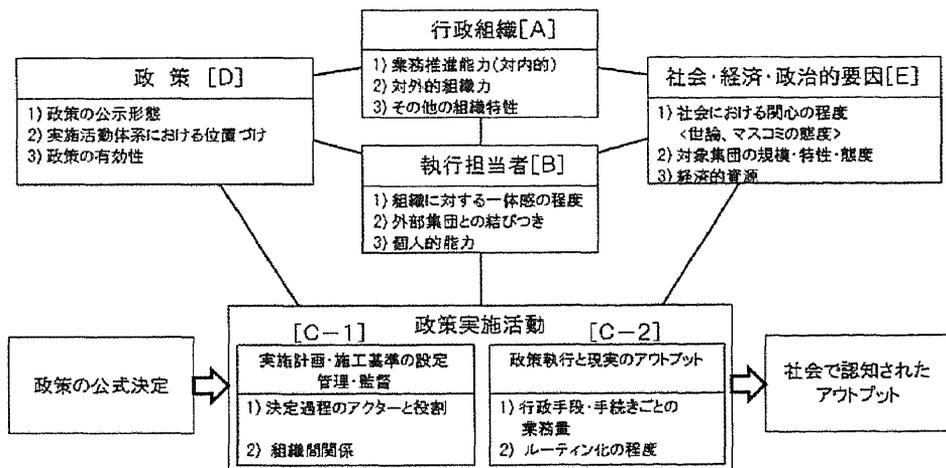


図1 政策実施過程における行政分析モデル¹²⁾

となる。また、対外的組織力の確保については、専門的技能と特定のアクターからの支持調達能力が問題となる。特定のアクターとは具体的には業務の対象集団に加え、議会や予算権限や定員査定をする部局、中央省庁などである。また、行政組織が有している仕事の優先順位や日常の業務のやり方なども分析対象となる。

次に、執行担当者の分析要素（図中[B]）としては、執行担当者の組織に対する一体感の程度、外部集団との結びつき、個々の執行担当者の能力が挙げられる。具体的には、一体感の程度については採用形態や人事パターン、外部集団との結びつきについては業務就任期間や以前の経歴、個々人の能力については執行担当者の習得している知識や技術の程度を分析することになる。

政策実施活動（図中[C-1]）についてこの分析モデルでは、実施過程は、政策が何らかの形（法律、条例、予算等）で公に決定されたことを契機に、それを具体化し実行するために必要な実施計画や施行基準ないし規則を設定する作業から把握される。そして、具体的な執行活動を展開する段階を経て、その結果として「現実のアウトプット」が生み出されることによって終了するとしている。そして、この政策実施過程において行われる行政組織の活動が政策実施活動である。具体的には、実施計画ないし施行基準の設定の段階においては、実質的にその設定に関与したアクターとその役割が問題となる。次に、具体的な執行活動（図中[C-2]）についてであるが、本研究では広域SC育成政策において、都道府県が事業計画を策定する段階、つまり実施計画を設定するまでに焦点を当てるため、ここでは執行活動以降の説明を省略する。

次に、政策（図中[D]）は、政策を実施する以上、実施活動が政策それ自体の影響を受けるのは間違いなく、分析要素として政策の有効性が挙げられる。政策の有効性とは、具体的には政策の目的の一貫性や明確性、政策によって提供される行政手段（許可・検査・報告徴収・補助金交付など）、財源、組織・人員、政策課題を解決するうえでの科学技術や理論などのことである。また、政策の公示形態や、行政組織の活動において類似もしくは競合する実施活動の存在や、実施担当組織が他に関わっている実施活動の存在なども、政策に対する分析要素として挙げられている。

最後に社会・経済・政治的要因（図中[E]）には、議会・世論・マスコミなどの関心の程度や、政策の直接的な利害関係者となる政策の対象集団の規模・特性・態度、政策がもたらす負担に耐えうる社会の経済的資源^{注5)}が挙げられる。

3. 調査対象と調査方法

本研究では、国の広域SC育成政策の実施過程として都道府県の広域SC事業を捉えることとする。そのため、文部科学省による広域SC育成モデル事業（以下、モデル事業）の委嘱を受けた都道府県に着目し、茨城県教育庁保健体育課（以下、保健体育課）を調査対象とした。保健体育課は庶務係、学校体育係、学校保健係、学校給食係、スポーツ振興室の5つの係で構成されており、広域SC事業はスポーツ振興室が所管している⁶⁾。茨城県では、平成15年度よりモデル事業の委嘱を受けて広域SC事業を開始したが、事業規模は年々縮小されており、予算額も平成15年度は約13,000千円であったものが、平成20年度は約900千円まで減額となっている。

また、政策実施過程は「実施に必要な細則の決定や基準の設定」と「業務の執行」という二つの局面で構成されるが¹⁷⁾、本研究では、茨城県保健体育課が、広域SC設置準備を始めてから事業計画が確定するまでの「実施に必要な細則の決定や基準の設定」の局面に焦点を当て、公式に決定された政策がより具体的な実施プログラムに翻訳される過程を捉えるマクロな視点から分析を行った。

調査方法については、茨城県広域SC設置準備を担当した指導主事B氏と当時保健体育課スポーツ振興室室長のC氏の2名へのインタビュー調査に加え、関係資料を収集し分析を行った。インタビューの内容、時期、時間等の方法については表1の通りである。関係資料については、教育便覧や保健体育課発刊物に加え、事業計画書等の保健体育課内部資料の収集に努めた。なお、保健体育課内部資料に関しては、茨城県情報公開条例に基づき情報開示請求を行い入手した。

III. 結果

1. 広域SC設置における政策実施活動

茨城県における広域SC設置までの経過を表2に示した。茨城県広域SCの設置は、平成13年度に広域SC設置準備の担当者が配置されることか

表1 調査対象と内容の概要

調査対象	B氏(元広域SC担当指導主事)
プロフィール	中学校保健体育科教員。県中学校体育連盟事務局の経験有。平成12年度より県教育庁保健体育課指導主事、指導主事2年目より広域SCを担当する。平成16年度に小学校に異動
調査日時	平成20年8月25日9:00~11:30、平成20年8月28日13:00~14:30
調査場所	K市立K小学校
調査内容	広域SC設置の経緯、関係部局・文部科学省との交渉過程・内容
調査対象	C氏(元保健体育課スポーツ振興室長)
プロフィール	高等学校保健体育科教員。平成5年度より県教育庁保健体育課指導主事、その後県体育協会指導主事、高校総体推進室指導主事を経て、平成12年県教育庁保健体育課スポーツ係長、平成13年年度より保健体育課スポーツ振興室室長と行政経験を積む。平成15年度に高等学校に異動
調査期日	平成20年9月13日17:00~19:00
調査場所	茨城県つくば市内飲食店
調査内容	広域SC設置の経緯、関係部局との交渉過程・内容、保健体育課の状況

表2 茨城県広域SC事業開始までの経緯

年度	月	出来事
平成11	4	文部科学省 広域SC育成モデル事業 開始
平成12	4	保健体育課 重点施策 「総合型地域スポーツクラブモデル事業の実施推進」
	9	文部科学省 スポーツ振興基本計画の策定 →広域SCの育成(少なくとも各県1か所)
平成13	3	茨城県スポーツ振興審議会答申の発表 → 広域SCの県内5地区への設置
	4	保健体育課 重点施策 「広域スポーツセンター構想の検討」
	4	広域SC担当者の配置(広域SCの設置に関すること)
	5	茨城県初の総合型地域スポーツクラブ設立(Kスポーツクラブ)
	7	担当係内での総合型地域SCに関する勉強会
	7	広域SC先行自治体への視察
	平成14	4
4		広域SC担当者の配置(広域SCの設置に関すること)
4~9		担当者事業計画案の作成
6・7		先行都道府県に現状調査を実施
6		文部科学省に平成15年度広域SC育成モデル事業委託を回答
8		県政世論調査の実施(総合型クラブ認知度に関する調査項目が追加)
8		担当者(文科省)クラブマネージャー養成講習会参加
8		保健体育課長に事業計画の説明
9		事業計画の課内調整(課内予算案・事業内容の確定)
9~1		人員配置に関する総務課との交渉 → 県体協・K運動公園との調整
9~3		予算調整に関する財政課との交渉
10		教育長に事業計画の説明
1月中旬		人員配置の決定 → 指導主事の増員なし
1月下旬		人員配置の決定を受けた予算調整(編制職員2名)
1月下旬		運営形態・設置場所の決定 → 県直営・保健体育課内に設置
2月下旬	文部科学省への訪問(事業計画・対象経費の確認) → 対象経費の精査が行われる	
3月上旬	文部科学省の指導による人員配置の修正(編制職員1名・臨時職員1名)	
3月上旬	担当者文部科学省総合型地域スポーツクラブクラブマネージャー養成講習会参加	
3月中旬	文部科学省に広域SC育成モデル事業事業計画書の提出	
3月中旬	県議会予算案承認 → 予算内示	
平成15	4	茨城県広域スポーツセンター事業開始
	8	文部科学省広域SC育成モデル事業決定通知(4月1日付) → 委託金額決定

ら始まり、平成14年度より設置に向けた具体的な準備が開始される。そして、平成15年4月にモデル事業の委嘱を受け広域SCが設置されるという経過をたどる。ここでは、「設置準備開始の決

定」「事業計画(事業内容と予算)の決定」「設置場所と人的配置の決定」という視点から広域SC設置における政策実施活動の実態を把握する。

(1) 設置準備開始の決定

保健体育課では、平成13年度から生涯スポーツ分野の重点施策に「広域SC構想の検討」^{注6)}を位置づけ⁴⁾、広域SCの設置について検討を始めた。これに合わせて、広域SCに設置に関する事務分掌が置かれ、当時総合型クラブ育成の副担当であった指導主事2年目のB氏が担当者となった^{注7)}。

平成13年度当時、保健体育課内に広域SCや総合型クラブを十分に理解している指導主事はおらず、まず担当者を配置し広域SC設置に向けた検討を始めるという段階であった。そのため、平成13年度に行われた事業は、課内の勉強会や広域SC育成モデル事業実施都道府県への視察^{注8)}といった情報収集にとどまり、具体的な設置準備活動には至っていない。しかしながら、担当者でありながら総合型クラブについて名称程度しか認識していなかったB氏にとって、広域SCの検討に伴う課内の勉強会が総合型クラブを理解するきっかけとなっている(資料3-1)。

資料3-1 広域SC担当指導主事 B氏 口述

(総合型クラブの勉強をし始めたのは)13年ころだね。総合型が話題になってきて、前任者がいたからね。その人がビデオを見せてくれて。成岩のそれでやっとイメージがわいたよね。総合型、総合型って言っても分からないのよ。あのビデオを見て、あっ、これが言っているやつだってわかったね。言葉は聞いていたけどね。

茨城県では、平成13年3月に発表された茨城県スポーツ振興審議会答申に、県の取り組むべき施策として広域SCが位置づけられた⁹⁾。また県内初の総合型クラブが設立されたのも平成13年である。このように県としての政策的な根拠や環境条件が整うなか、文部科学省主催の会議や講習会等の県の事業を通じて、モデル事業や広域SCの情報を得ていたC氏は、平成14年度より広域SC設置に向けた本格的な準備を開始することを決定する。(資料3-2)

また、広域SC担当者であるB氏は、茨城県が広域SC設置準備を開始した背景として、国の補助金の影響を指摘している。(資料3-3) 当時、広域SCを設置したすべて都道府県が、国のモデル事業の委嘱を受けており、保健体育課も国主催の会議等を通じてそれら先行自治体の情報を把握していた。県独自予算の確保が困難なか、保健体育

課は当初より広域SC設置の財源としてモデル事業を想定しており、モデル事業の受託を希望する都道府県が増加することにより、一都道府県あたりの補助金額が減少することを問題ととらえていた。これは保健体育課内での共通認識であったようであり、C氏も補助金の存在の影響を指摘している(資料3-4)。

資料3-2 スポーツ振興室長 C氏 口述

やっぱりこれ(広域SC設置のきっかけ)はあれなんだろう。県の計画(答申)との兼ね合いだと思うよ。そこで県として明確になった時点で、まあそういうことがあったし。俺としてはどのタイミングで始めようかと思ってたし。Kスポーツクラブができたのはいつだっけ(「平成13年」とインタビュー回答)。だから、ひとつできればね。ゼロのうちはね。県としてはこの事業を始めるべきという(判断になった)。

資料3-3 広域SC担当指導主事 B氏 口述

だれの指示というか、そろそろ茨城県もやらなくにはいけないという雰囲気だよ。当時はC室長だけど。そろそろやらなきゃ補助金がね。数が増えたら、金額は決まっているんだから。最初は5つだったけど、頭数で割れば、当時は大きかったんだろうけど、ところがそれが10、20と増えてきたら金額は減っちゃんだよね。

資料3-4 スポーツ振興室長 C氏 口述

この補助事業のあるなしは大きいね。今は終わった後どうすんだってのも、なかなか厳しいんだけど。でもまあ、やっぱり現実問題として、補助事業があるかないかっていうのは、大きいと思うね。だって、日体協のやり方もまさにそうでしょ。だから、どうなんだろうな。いろいろ難しいところあるかも知れないけど、現実的にはきっかけになると思う。

(2) 事業計画(事業内容と予算)の決定

平成14年度に入り、「広域SC構想の検討」は重点施策2年目を迎え、広域SC設置に向けた実質的な準備として事業計画が策定された。

B氏は、指導主事3年目を迎え、前年度に引き続き広域SCの担当として広域SCの事業計画策定を一任された。他の事務分掌は軽減されており、広域SC設置準備に集中できる環境が作られていた。この環境がB氏の広域SCに対する意欲を高めることにつながっている。(資料3-5)

年度当初、B氏は文部科学省による広域SCの

資料3-5 広域SC担当指導主事 B氏 口述

まずは自由に作れっというので、一任されていたよ。何にもないところから作れっというのは面白いんだよね。優先度は高かったから、おれの分掌は少なくしてもらったと思うよ。

ガイドライン「広域スポーツセンターについて」や広域SC育成モデル事業実施要項などから事業計画作成に必要な情報を収集している。6月に入ると、事業計画の策定のために広域SC設置済みの先行都道府県に対する質問紙調査を実施した^{注9)}。調査内容は運営形態や人員配置、具体的な事業内容や予算額などであり、より詳細な情報については、個別に事業計画書や事業報告書を取り寄せたり^{注10)}、電話で確認を行っている。7月に入ると、この調査結果をもとに事業計画のたたき台を作成している(資料3-6)。このような他の都道府県への調査・聞き取りについて、C氏は新規事業を行う際の一般的な手順と述べており、広域SC設置においても都道府県間の相互参照の影響が強く働いていたことが分かる。

資料3-6 広域SC担当指導主事 B氏 口述

前にやったところ、とにかく規模的に同じくらい。F県とか何千万とかかっているのは無理でしょ。N県とかそのくらい。前にモデル事業をやった県から全部資料もらったよね。それで自分たちの中でどこまでできるかなってところで、計画したよね。必ず財政課からもほかの県はどうなんだって聞かれるから。とにかくいっぱい資料もらって、だから自分たちでできること。S運動公園にもっていきたいよって言っても。上にそれは止められてて。3年目以降保健体育課やS運動公園でもできるレベルってどのくらいかなって。それで電話やファックスなどで、先行した県の人と相談した。先行事例の事業だよ。電話かけまくって、資料もらったよね。

8月上旬、B氏は先行都道府県の情報をもとに最初の事業計画案を作成し、上司であるC氏に提案している。この際、C氏は事業計画案の予算規模をモデル事業終了後に県単独予算で継続できる程度まで減額するよう指示しているが^{注11)}、事業内容については特に修正を加えていない。その後、この事業計画案は保健体育課内で稟議にかけられるが、庶務担当から対象経費に関する指摘を受けるものの、スポーツ振興室員、庶務、課長補佐、課長いずれからも事業内容について指摘されることなく、8月下旬に事業計画案が保健体育課

内で承認され、9月上旬に保健体育課としての概算要求額が確定する^{注12)}。

9月に入ると、事業計画策定は教育庁財政課(以下、財政課)との交渉に移る^{注13)}。財政課は、モデル事業実施要項や県の人員配置から予算額を修正するが^{注14)}、事業内容自体を指摘・修正することはなかった(資料3-7)。このように財政課は、モデル事業の実施要項の範囲で事業計画を策定している限り、つまり県予算からの支出がない限りは、事業計画に関して修正を加えることはなかった。

一方で、財政課はモデル事業が終了する平成17年度以降の事業計画案の提示を求めた。その要請をうけて保健体育課では平成15年度から17年度までの3カ年の事業計画案を作成している^{注15)}。その事業計画案は、モデル事業期間中に情報ネットワークの構築やビデオ・リーフレットなどの啓発資材の作成など、一時的に多額の予算が必要な事業を済ませ、モデル事業終了後には啓発事業を中心とした継続的な事業を実施する内容となっていた(資料3-7)。また、予算規模も年度ごとに縮小させており、平成15年度の予算額が約15,000千円で積算されているのに対して、平成17年度の予算額は約7,000千円と積算されている。さらに、県独自の予算が必要となる平成17年度には、スポーツ振興くじ助成を活用することにより県予算からの支出をさらに抑えることとしていた。財政課との交渉は、文部科学省との調整が終了する3月中旬まで続くが、大枠の事業計画は総務課により人員配置が決定する1月中旬に確定した。

事業計画に関する文部科学省との交渉は、県の事業計画が確定した1月下旬以降に始まる。B氏

資料3-7 広域SC担当指導主事 B氏 口述

俺のときは、財政は10/10だから、特に何の指摘もなかったよね。予算を取っておくだけの話だから。自分の県の財布は痛まないわけだから。将来的な指摘はあったけど。そんなに金を削れたことはなかったね。けど、将来的なことは出したよ。もちろん、モデル事業終わった後は、最初の年はいくらかかるかはわからないからね。800万・900万くらいで資料を作って出したと思うな。財政課だって、1・2年目で終わるっというなら、何の文句も言わないけど。向こうで全部金くれるなら。ところが継続してやるよって話だとどのくらい金かかるんだって。まずは1年目、2年目っていっぱい金使って、ビデオ作ってHP作って、あとは金がかからないようにするよって説得したよね。

は2月下旬に事業計画に対する助言と対象経費の確認のために文部科学省を訪問し、文部科学省の担当者と打ち合わせを行っている。しかしながら、文部科学省からは、モデル事業の対象経費に関する指摘はあるものの、事業内容に対して助言や指導が行われることはなかった（資料3-8）。

資料3-8 広域SC担当指導主事 B氏 口述

文部省からは、これは合いますこれは合いません。それだけだから。お金の使い方の指摘があったくらいだね。〈中略〉文科省からの事業内容についての指摘はないね。事業計画を持って行って、看板（広域SCの立て看板）が認められるかどうかというレベルの話だから。向こうの担当者こんな事業はどうでしょうかって言う話はない。作った計画の金額が出せるか出せないかだけだから。

(3) 設置場所の決定と人員配置

広域SCの設置場所について、文部科学省の広域SCモデル事業実施要項²⁴⁾には「広域市町村圏を基盤とする地域内における中核的なスポーツ施設を広域SCに指定するものとする」と記載されている。しかしながら、茨城県は、事業計画書上ではS運動公園を広域SCとして指定する施設にしているものの、S運動公園は形式的な窓口機能にとどまり、事業の企画・運営等の実質的な機能は保健体育課が担っていた。また、設置数については、茨城県スポーツ振興審議会答申で「県内5生活圏単位程度での設置」と述べられているにもかかわらず、実際の設置数は一か所にとどまっている^{注16)}。このように広域SCの設置場所については、実施過程において国や県の政策からの乖離がみられる。

広域SC設置場所を選定するにあたり、当初B氏はモデル事業の実施要項に従って、県の中核スポーツ施設であるS運動公園に広域SCを設置する案を作成しており、施設内での事務所の設置場所など具体的なイメージも持っていた（資料3-9）。また、広域SC設置準備を開始した平成14年当初は、保健体育課では13年度のスポーツ審議会答申を意識しつつ、まずは広域SCを県の中核施設であるS運動公園に設置したうえで、総合型クラブの増加に合わせて段階的に広域SCを設置する構想を持っていた（資料3-10）。このように広域SC設置場所の選定開始段階では、保健体育課の見解は広域SCをS運動公園に設置すること

資料3-9 広域SC担当指導主事 B氏 口述

俺はS運動公園に。俺が自分でいってやるって言っていたんだ。結局、国のももとの話が地域のスポーツ拠点に置くよって。福岡も富山だってそうでしょ。福島も。そうやらなきゃならないよって言っていたのに、はたしてこれわかっちゃたらどうなのかなあと思ったんだ。計画書上はS運動公園になっているのは、そうでなければ、国からお金ももらえないでしょ。ただそこで何ができるのだろうってことで。本当はアドバイザーを置いて、S運動公園のメイン競技場の空き事務所に行けば、なにかビデオとか総合型にかかわる資料が全部置いてあって、誰かが、どこかの市町村で指導してもらいたいというときに、そこに行けば、いつでも指導してもらえて、カルテ的なものができれば一番いいのかなって思ったんだよね。

資料3-10 スポーツ振興室長 C氏 口述

結局1か所ではどのみちだめだろうと、県内全域に出ていくわけだから、最初はS運動公園。それは基幹的な県営のスポーツ施設なんだから、そこに広域SCをまず始めるけれども、そのときはたぶんまだそんなに（総合型クラブの）数は多くないだろう。当初はそこでやり始めるけれど、最終的には44、まあ当時は7・80市町村あったのだけれども。そういった全域に（総合型クラブが）広がった時には1か所では対応しきれない。それが、県南、県北、県西、水戸、鹿行とそういうものをやって、なおかつそこにT大学なりI大学をどうかかわってもらえるかということイメージして、5か所ということ言っているわけ。5か所っていうのは、A県の一般的な地区の分け方ですから。

で統一されていたことが分かる。

一方、設置場所の選定と同時に、広域SCの運営を円滑に進めるために、保健体育課ではS運動公園への人員配置を合わせて計画しており、9月下旬には保健体育課の人員増員を教育庁総務課（以下、総務課）に要求している。当初、保健体育課では専任指導主事2名の増員とモデル事業補助金によって雇用した嘱託職員2名を配置する計画であった^{注17)}。保健体育課において総務課との交渉を担当したのはB氏であり、平成14年10月から平成15年1月の間、事務量や所要時間の積算や、先行都道府県に対して人員配置に関する調査^{注18)}を実施して、総務課の説得を試みている^{注19)}。しかしながら、当時、高校総体といった県全体としての重点事業以外で増員を行うことは難しく、総務課との交渉は難航した。

また、C氏が「その辺（指導主事の配置）は要求したけど、最初から取れるとは思ってなかった」と述べているように、保健体育課では指導主事の人員配置が行われない場合を想定していた。そこで、スポーツ振興室から指導主事1名をS運動公園に派遣したうえで、専門的知識を有した嘱託職員をモデル事業委託費で雇用する計画を、指導主事増員と並行して検討していた（資料3-11）。

また、S運動公園は財団法人茨城県体育協会（以下、県体協）が受託管理しており、広域SCをS運動公園に設置し、指導主事を配置するためには、県体協の理解を得ること不可欠であった。そのため保健体育課ではC氏が中心となり、県体協への広域SC事業の運営委託も含めて、広域SCの説明や県体協との交渉を行っている。しかしながら、県体協からは広域SCのS運動公園設置について、前向きな回答を得ることはできなかった（資料3-12）。

1月中旬に総務課によって広域SCに対する指導主事増員が見送られた。県体協への広域SC委託交渉が不調に終わったこともあり、C氏は広域SCをS運動公園で運営するという当初の計画を見送り、保健体育課内で事業を行うことを決定し

た（資料3-13）。しかしながら、モデル事業実施要項上、スポーツ施設内に設置することが必要なため、S運動公園に窓口機能のみを残すこととなった。

なお、最終的な人員配置は、文部科学省から対象経費上の指摘を受け、専任の嘱託職員1名と臨時職員1名をモデル事業で雇用し、保健体育課の指導主事が他事業との兼任で担当することとなった。

資料3-13 スポーツ振興室長 C氏 口述

（保健体育課内に広域SCを設置することについて）14年度の段階では、予算要求の中でやむなしということで決まった。指導主事がつかなかったことでやむなしということで決まった。向こう（県体協）は余計な仕事だと思っているからね。プラスアルファの仕事だと思ってるから。〈中略〉余計な仕事でそんなことは保体でやれよって言っている限りでは、やっぱりその意識にはならないな。そのレベルであれば（広域SCを運営するのは）保体でいいって判断だな。

2. 政策実施活動に影響を与えた要因

ここでは、茨城県における広域SC設置に関する政策実施過程に影響を与えた要因について、(1) 行政組織、(2) 執行担当者、(3) 政策、(4) 社会・経済・政治的要因の視点から分析を行う。

(1) 行政組織

組織的には、課長以上の管理職や教育長といった県のトップマネジメントの広域SC事業への関与は極めて限定的であり、管理職やマネジメント層のリーダーシップが発揮されていない。総務課、財政課、県体協といった外部アクターとの交渉は、担当者もしくはスポーツ振興室長（係長）が行っており、担当係の範囲を超えていない。また、当時は高校総体を控えスポーツ政策における広域SC育成の優先度は低く、課長の広域SCに対する理解も十分ではなかった（資料3-14）。

また、広域SCに関する情報や役割が担当者に集中し、他のアクターの関与が限定的であった。

資料3-11 スポーツ振興室長 C氏 口述

県が担当するんだから、その意味での担当者が必要だろうと。ただ、人の配置というのは、お金を取るより難しいと思っていた。当初から。だから、この計画そのものをやると。それは、最悪は自分の今のところの指導主事でもよいかと思っていた。俺は。それに、嘱託とかである程度（総合型クラブについて）分かっている人を配置して、その中で（指導主事が）覚えていくということが現実的かなと思っていたよね。そいつらだけで、いくら指導主事2名配置しても素人2名ではどうにもならないから。

資料3-12 スポーツ振興室長 C氏 口述

将来的にS運動公園に持っていくという時に説明をするつもりだったけど、体協に十分に説明したかといえば、説明してなかったかもしれないし、体協としてもそういう意識はなかったね。〈中略〉事務局長には（企画運営員の）メンバーにはいってほらっているけど。俺としてはS運動公園に置きたかったわけだから。そういうことは言っているわけだし、それ（広域SCの運営）は誰も対応できるやつがないよって話だった。体協としては、それ（広域SC）は保体に置いといてくれよというのが本音だったんじゃないの。

資料3-14 スポーツ振興室長 C氏 口述

課長にすれば、こういう文科（省）の事業があるわけだから、それに伴って係がやっている話だという理解だったな。それについて、われわれの説明を超えるものをお持ちではなかったと思うね。このことについてね。

茨城県では、対象経費等についてはC氏や庶務係、財政課等からの指摘により修正を加えているが、事業内容については一貫して担当者であるB氏が作成している。先行都道府県からの情報収集や文部科学省主催の講習会等への参加を通じて、担当者が総合型クラブや広域SCに対する専門性を高める中で、保健体育課内外のアクターは事業内容に意見をすることはなくなっていった。

また、都道府県間の相互参照により事業実施に必要な知識や技術の大部分が集められていた。県政世論調査など独自の情報源も存在していたが、事業実施の決定、事業内容や予算規模、人員配置など、広域SC設置のすべての段階で先行都道府県の情報が参考・根拠となっている。

(2) 執行担当者

B氏は保健体育課に配置される以前は中学校教員であり、その経験の中で中高生の生活環境や運動部離れに問題意識を持っていた(資料3-15)。茨城県広域SC事業では、中学・高等学校校長会会長の企画運営員の委嘱や全公立学校の体育主任に対する総合型クラブの説明会の実施といった学校を重視した事業が実施されており^{注20)}、事業内容に担当者個人の問題意識が反映していることが窺える。また、この担当者個人の問題意識が、B氏を広域SC担当として動機づけていたことが窺える(資料3-16)。

資料3-15 広域SC担当指導主事 B氏 口述

お俺は中学校の教員だから。中学生の子供たち。部活引退したら7月から運動しないんだよ。高校も加入率は3割。7割の子供はやっていないんだよ。で、市民体育館はあいているんだよ。昼間の4時から5時なんて空いているでしょ。あいつらのエネルギーをね。高校行って部活やるのは嫌だけど、週に1回、2回バスケやりたいって子はいるんだよ。それが家にもぐっちゃう。これではしょうがないだろうね。一般の人たちは7時くらいから使えるだろうけど。5時から7時までならあいているんだよ。大げさな言い方すれば、青少年の健全育成だよ。つっぱりのお兄ちゃんは社会的ルールや学校のルールは守らないけど、スポーツのルールは守るからね。そこから辺で、コンビニでバイトしたり、駅前とかでブラブラしているくらいならね。だから、俺は高齢者のどうのこうのっていうのはあんまり考えていなかった。

資料3-16 広域SC担当指導主事 B氏 口述

ゼロから作れるのは面白いんだよね。自分で調べてきて。それに、自分でも中学校・高校の部活動の問題も感じていたし、それを何かクリアできる答えが出てくるんじゃないかという思いもあったからね。

(3) 政策

茨城県における広域SC設置は、その財源を当初よりモデル事業の委託金に依存していたため、国の政策であるモデル事業の影響を常に受けている。それは、全国的な広域SC設置数の増加に伴うモデル事業補助金の減少という要因が広域SC設置準備開始の背景となっていたことから窺うことができる。また、中核スポーツ施設に広域SCを設置するというモデル事業実施要項にしたがい、広域SCの実質的機能を保健体育課が有しつつも、S運動公園に窓口機能を残して広域SC設置場所としたことから窺うことができる。

一方で、県スポーツ振興審議会の答申は、県独自の政策的な背景として、広域SC設置準備開始のきっかけとはなっているものの、財源的な裏付けがないこともあり、「県内5生活圏単位程度での設置」といった答申の独自性は事業計画に反映されていない。

(4) 社会・経済・政治的要因

当時、総合型クラブや広域SCに関する社会的な認知は十分でなく、市町村の行政担当者やスポーツ関係団体に対して保健体育課が啓発を進めようとしている段階であった。また、茨城県では平成14年度に高校総体開催を控えており、高校総体推進室の設置やスポーツ担当の派遣社会教育主事が開催市町村に優先的に配置されるなど、茨城県としても高校総体成功に向けた体制が作られていた。そのような中で、保健体育課では、高校総体終了後の住民のスポーツ欲求の受け皿やスポーツ活動の定着が課題となっており、総合型クラブはそれらの課題解決の手段として検討されていた。(資料3-17)。

一方で、経済状況の悪化の中、茨城県の財政状況も厳しさを増しつつある状況であった。そのため、新規事業を行う際に県の独自予算は確保しづらい状況であり(資料3-18)、モデル事業等を活用せざるを得ない状況にあったと思われる。

県議会では、平成12年度の文教治安委員会に

資料3-17 広域SC担当指導主事 B氏 口述

14年がインターハイだったでしょ。結局あの頃のスポーツ振興室のメインになっていたことは、インターハイ。終わった後の地域に格差した。たとえば、W市で相撲やったでしょ。それがW市に相撲という競技が根付くかどうか。H市のアーチェリーだけ。茨城県内でも地域に根ざしたところってあるじゃないですか。M市やI市あたりだったら、ハンドボールとか。そういうのをどうするのか。インターハイが終わった後、ポストインターハイ。その地域でどうしていくのか。

資料3-18 広域SC担当指導主事 B氏 口述

あの時は非常に厳しい時だから。予算もマイナスマイナスでやった予算編成だから。こういう事業をやりたいからっていても財政課からいいよとは言われなし、あの2年間でどこまでいけるかということだったね。

において初めて総合型クラブが取り上げられており、総合型クラブと部活動との関係に関する質問がなされた。また、13年の文教治安委員会においては県内の総合型クラブの育成状況に関する質問が出されており、保健体育課長が答弁を行っている。これ以降、教育長や保健体育課長の答弁や事業説明において、総合型クラブ育成施策として広域SC事業が説明されるようになった^{注2)}。C氏やB氏はインタビューにおいて、県議会議員からの影響を否定しているが、県議会において総合型クラブ育成に関する質問が増える中、保健体育課としても総合型クラブの育成に具体的な形で取り組まざるを得ない状況になったことが窺える。

IV. 結論と今後の課題

本研究の結果、茨城県教育庁保健体育課における広域SC育成政策の実施過程の実態が明らかになるとともに、茨城県広域SC設置における政策実施過程に影響を与えた要因が次のように明らかとなった。

茨城県の広域SC設置準備は、国の広域SC育成モデル事業の存在と他県の動向を背景として始まった。そこには広域SCに関係する県独自の政策課題やスポーツ振興の将来像はなく、まさに国の政策の実施過程であったといえよう。茨城県広域SC事業の事業計画は、国のモデル事業が前提となっており、財源・事業内容ともに国の政策や先行都道府県間の相互参照ネットワークに強く影

響を受けていた。そのため、県独自の政策課題の設定と政策決定が求められるモデル事業終了後の施策については十分に検討がされておらず、予算や事業規模は縮小せざるを得ない状況になった。また、茨城県の広域SC設置における政策実施活動は、行政現場で「担当制」や「係行政」という言葉で表されるように担当者・係からボトムアップで進められており、担当者に広域SCに関する情報や役割が集中していた。また、高校総体という県としての重点施策が展開される中、広域SC設置においては管理職やマネジメント層のリーダーシップが十分に発揮されなかった。そのため、予算や人事権をもつ部局や事業の継続や発展に欠かせない関係団体からの支持を得ることができなかった。

茨城県の広域SC事業の実施過程から、都道府県のスポーツ行政体が国の政策の実施過程を担ううえにおいても、都道府県独自の「スポーツの問題」³⁾を出発点として政策課題を設定し、政策決定、実施、評価という県としてのマネジメントサイクルを回す必要性や、予算や人事権をもつアクターからの支持調達能力を保持するためにマネジメント層を巻き込むことの重要性が示唆された。

なお、本研究では政策実施過程のうち、事業計画の策定という実施過程におけるマクロな視点に焦点を当てており、実際の執行活動というミクロな視点についての分析がなされていない。政策実施活動の実態をより正確に把握するためにも、今後は執行活動の分析が求められる。また、本研究は、広域SCがモデル事業終了後に縮小した事例の一つとして茨城県を取り上げたものであり、都道府県のスポーツ政策の実施過程として一般化できるものではない。今後、より一層の事例研究の蓄積が求められる。

付記

本稿は、平成19・20年度日本学術振興会科学研究補助金（基盤研究(B), 課題番号19300214)による研究成果の一部である。

注

注1) 広域政府に関する都道府県の規模に関する議論は野田(2007)を参考にした²⁹⁾。

注2) 広域SC育成モデル事業とは、平成11年度より文部省により実施された、総合型クラ

- ブのネットワークの中核となる広域SCを育成するためのモデル事業であり、都道府県に対して委嘱される²⁴⁾。
- 注3) 文部科学省の調査^{26), 27)}によると、モデル事業実施期間中である平成15年時点での広域SCの平均予算額が13,290千円であったのに対して、モデル事業終了後の平成19年度の平均予算額は4,791千円となっている。
- 注4) 政策実施研究の体系的な整理については、真山(1986, 1991, 1994)を参考にした^{12), 16), 18)}。
- 注5) ここでいう経済的資源とは、政策実施における財源のことではない。政策の実施は社会に対して経済的な負担をかける場合があるが、社会がこの負担を吸収するだけの経済的資源を備えているかということである。
- 注6) 平成11年度より生涯スポーツ分野の重点施策に総合型クラブが位置づく³⁾。また、平成13年度からは広域SCが位置づけられ、平成13・14年度には「広域SC構想の検討」^{4), 5)}、平成15年度には「広域SCの設置」⁷⁾、平成16年度より「広域SCの充実」⁸⁾と重点施策の表現が変更されている。
- 注7) 保健体育課内部資料(業務分担表)より
- 注8) 保健体育課内部資料に視察先F県への質問項目が残されている。
- 注9) 保健体育課内部資料に先行都道府県へのアンケート調査の鑑文と質問用紙が残されている。
- 注10) H県広域SCに事業報告書を返送した際の鑑文(平成14年9月)が保健体育課残されている。
- 注11) 保健体育課内部資料(平成15年度重要施策, 平成15年度広域SC積算基礎)より
- 注12) 保健体育課内部資料(平成15年度広域SC予算(案))より
- 注13) 広域SC育成モデル事業は、確定払いにて委嘱経費が支払われるため、当該年度の県予算を確保する必要がある。
- 注14) 保健体育課内部資料(平成15年度広域SC予算(案))より
- 注15) 保健体育課内部資料(茨城県広域SC運営事業概要(案))より
- 注16) 保健体育課内部資料(広域SC育成モデル事業事業実施計画書)より
- 注17) 保健体育課内部資料(平成15年度教育長等職員定数について)より
- 注18) 保健体育課内部資料(広域SCに関する調査)より
- 注19) 保健体育課内部資料(広域SCに正規職員を2名配置する事由)より
- 注20) 保健体育課内部資料(平成15年度事業計画書)より
- 注21) 茨城県議会 HP (<http://www.pref.ibaraki.jp/gikai/>) 会議録より

引用文献

- 1) Berman, P. (1978), The study of macro-implementation and micro-implementation, Public policy, 26-2.
- 2) Hragrove, E.C. (1975), The missing link. The study of the implementation, Urban institute.
- 3) 茨城県教育庁保健体育課(1999)生涯スポーツ振興の手引. p4.
- 4) 茨城県教育庁保健体育課(2001)生涯スポーツ振興の手引. p6.
- 5) 茨城県教育庁保健体育課(2002)生涯スポーツ振興の手引. p6.
- 6) 茨城県教育庁保健体育課(2002)同掲書5). p16.
- 7) 茨城県教育庁保健体育課(2003)生涯スポーツ振興の手引. p6.
- 8) 茨城県教育庁保健体育課(2004)茨城の生涯スポーツ. p6.
- 9) 茨城県スポーツ振興審議会(2001)生きがいのある生活と活力ある社会づくりを目指した生涯スポーツの在り方ー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ー答申.
- 10) 茨城県スポーツ振興審議会(2003)茨城県スポーツ振興基本計画の在り方[報告書].
- 11) 石垣尚志(1999)ごみ処理事業における政策実施過程ー埼玉県大宮市を事例にー. 環境社会学研究, 5: p183-195.
- 12) 真山達志(1986)行政研究と政策実施分析ー行政研究の分析モデルに関する一試論. 法学新報, 92-5・6: pp97-162.
- 13) 真山達志(1988)政策要素と実施システムー建築行政を例にして. 季刊行政管理研究, 42: pp39-51.

- 14) 真山達志 (1994) 実施過程の政策変容. 西尾勝・村松岐夫編 講座行政学第5巻業務の執行. 有斐閣, p34-35.
- 15) 真山達志 (1994) 政策実施過程とネットワーク管理. 法学新, 100-5・6: pp181-201.
- 16) 真山達志 (1991) 政策実施の理論. 宇都宮深志・新川達郎編. 行政と執行の論理. 東海大学出版会, pp211-220.
- 17) 真山達志 (1994) 前掲書 14), pp44-45.
- 18) 真山達志 (1994) 前掲書 14), pp35-40.
- 19) 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. p43.
- 20) 森田 朗 (1988) 許認可行政と官僚制. 岩波書店.
- 21) 文部科学省 (2000) スポーツ振興基本計画.
- 22) 文部科学省 (2007) スポーツ・青少年局関係データ集. 文部科学省 HP, (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo5/gijiroku/001/07110210.htm).
- 23) 文部科学省 (2007) 中央教育委員会スポーツ青少年分科会資料. 文部科学省 HP, (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo5/gaiyou/06073117.htm).
- 24) 文部省 (1999) 広域スポーツセンター育成モデル事業実施要項.
- 25) 文部科学省スポーツ・青少年局生涯スポーツ課 (2001) 広域スポーツセンターについて, p2
- 26) 文部科学省スポーツ・青少年局生涯スポーツ課 (2004) 平成15年度広域スポーツセンターに関する実態調査結果概要. p6
- 27) 文部科学省スポーツ・青少年局生涯スポーツ課 (2008) 平成19年度広域スポーツセンターに関する実態調査結果概要. p7
- 28) 成瀬和弥 (2007) スポーツ行政組織と振興計画. 諏訪伸夫・井上洋一他. 編 スポーツ政策の現代的課題. 日本評論社, pp51-61.
- 29) 野田 遊 (2007) 都道府県改革論—政府規模の実証研究—. 晃洋書房.
- 30) 大森 彌 (1979) 政策. 日本政治学会編 政治学の基礎概念. 岩波書店, pp130-142.
- 31) Pressman, J. L and Wildavsky, A.B (1973), Implementation, Univ. of California Press
- 32) 佐藤義男 (1989) 体育・スポーツの行政・政策. 宇土正彦・八代勉他編 体育経営管理学講義. 大修館書店, pp138-147.
- 33) 関 春南 (1997) 戦後日本のスポーツ政策—その構造と展開. 大修館書店, pp17-68.
- 34) 田尾雅夫 (2007) 自治体の人材マネジメント. 学陽書房.
- 35) Vanmeter, D.S. and Vanhorn, C.E. (1975), The policy implementation process: A conceptual framework, Administration and Society, 6-4.
- 36) 山口二郎 (1994) 政策の類型. 西尾勝・村松岐夫編. 講座行政学第5巻業務の執行. 有斐閣, p4.
- 37) 山口二郎 (1994) 前掲書 36), pp1-32.