

Title	スポーツ政策形成過程研究にむけての一考察
Sub Title	An essay on the sport policy-making process in Japan
Author	加藤, 大仁(Kato, Hirohito)
Publisher	慶應義塾大学体育研究所
Publication year	2004
Jtitle	体育研究所紀要 (Bulletin of the institute of physical education, Keio university). Vol.43, No.1 (2004. 1) ,p.15- 22
JaLC DOI	
Abstract	<p>Many studies have discussed the necessity of the promotion of sports and have been critical of the sport policy of the government. In fact, considering Japan's economic presence, Japanese athletes have been relatively unsuccessful at international competitions like the Olympic Games and world championships. Also, Japan is not as replete with programs and facilities for sports activities as Western developed countries.</p> <p>Sports activities have external economies. Therefore, the government is expected to give financial support to promote them. At the same time, when the government fails to provide these services, it can be criticized.</p> <p>In Japan, administrative bureaucrats at the Sports Bureau of the Ministry of Education have provided and enforced concrete plans concerning sports. Therefore, they are in a position to lead governing bodies like JASA or JOC through their right to allocate sports budgets in the form of subsidies. Some of these individuals work at JASA and JOC as directors after leaving the Sports Bureau. This custom makes it easier for JASA and JOC to realize their needs through the Bureau. For bureaucrats, this custom helps to justify their own policies.</p> <p>The government and the LDP have not been deeply involved in the sport policy-making process. They usually confirm the policies provided by the Sports Bureau. At times, however, they have shown strong leadership. For example, they pressured JASA and "JOC to boycott the Moscow Olympic Games in 1980. They also played an active part in introducing "toto", ballot for sports promotion.</p> <p>We can classify sport policies into two groups: Routine type policies and non-routine type policies. This typology will help to illuminate the sport policy-making process because the actors will be different depending on the policy type or policy stages.</p> <p>Policies that maintain the status quo and are mostly guided by bureaucrats are classified as routine type policies. The policy-making process for this type of policy is not clear. In general, the policy-making process undertaken by bureaucrats has been regarded as a black box and has not been analyzed by political scientists.</p> <p>On the other hand, policies that intend to change the present situation or system and are beyond the competence of bureaucrats can be classified as non-routine type policies. For this type of policy, actors like politicians or the mass media take part in the policy-making process.</p> <p>It is inadequate just to talk about the policies that have already been determined or implemented. For a constructive discussion, we also need to analyze the policy-making process.</p>
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00135710-00430001-0015

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

スポーツ政策形成過程研究にむけての一考察

加藤 大仁*

An Essay on the Sport Policy-Making Process in Japan

Hirohito Kato¹⁾

Many studies have discussed the necessity of the promotion of sports and have been critical of the sport policy of the government. In fact, considering Japan's economic presence, Japanese athletes have been relatively unsuccessful at international competitions like the Olympic Games and world championships. Also, Japan is not as replete with programs and facilities for sports activities as Western developed countries.

Sports activities have external economies. Therefore, the government is expected to give financial support to promote them. At the same time, when the government fails to provide these services, it can be criticized.

In Japan, administrative bureaucrats at the Sports Bureau of the Ministry of Education have provided and enforced concrete plans concerning sports. Therefore, they are in a position to lead governing bodies like JASA or JOC through their right to allocate sports budgets in the form of subsidies. Some of these individuals work at JASA and JOC as directors after leaving the Sports Bureau. This custom makes it easier for JASA and JOC to realize their needs through the Bureau. For bureaucrats, this custom helps to justify their own policies.

The government and the LDP have not been deeply involved in the sport policy-making process. They usually confirm the policies provided by the Sports Bureau. At times, however, they have shown strong leadership. For example, they pressured JASA and JOC to boycott the Moscow Olympic Games in 1980. They also played an active part in introducing "toto", ballot for sports promotion.

We can classify sport policies into two groups: Routine type policies and non-routine type policies. This typology will help to illuminate the sport policy-making process because the actors will be different depending on the policy type or policy stages.

Policies that maintain the status quo and are mostly guided by bureaucrats are classified as routine type policies. The policy-making process for this type of policy is not clear. In general, the policy-making process undertaken by bureaucrats has been regarded as a black box and has not been analyzed by political scientists.

On the other hand, policies that intend to change the present situation or system and are beyond the competence of bureaucrats can be classified as non-routine type policies. For this type of policy, actors like politicians or the mass media take part in the policy-making process.

It is inadequate just to talk about the policies that have already been determined or implemented. For a constructive discussion, we also need to analyze the policy-making process.

はじめに

超党派のスポーツ議員連盟によって導入が目指され推進されてきた「スポーツ振興投票の実施等に関する法律」案は、共産党を除く7党・会派の議員によって1997年4

月25日衆議院本会議に発議された。その後2回にわたる参議院での継続審議や修正を経て、最終的に1998年5月12日、衆議院本会議で賛成346、反対114で可決され、同月20日に公布され、同年11月19日より施行された^{注1)}。そもそも同法案は、1992年1月30日、日本体育協会（体協）及び日本オリンピック委員会（JOC）が「競技スポー

*慶應義塾大学体育研究所専任講師

¹⁾ Assistant Professor, Institute of Physical Education, Keio University

ツ、「生涯スポーツ」振興のための資金調達をはかる新しいシステムとして、「スポーツ振興くじ」の創設の検討を依頼する要望書を自民党政調会長、各党党首等に提出したことに始まる。スポーツ法としては「スポーツ振興法」以来実に37年ぶりの議員立法案が成立したわけである（中村 1999 p. 44）。

その後スポーツ振興くじは、2000年10月から11月にかけて、静岡県限定のテスト販売を経て、2001年3月から全国販売を開始した。また、「スポーツ振興くじ」によって得られた収益金による助成は2002年度より始められた。

今後、この収益金によってどの程度スポーツ振興が活性化するかは未知数であるし、そもそも「スポーツ振興くじ」による収益の多寡はJリーグの人気次第という側面があることも否定しえない。また、収益金の配分については文部科学省や「スポーツ振興くじ」の実施主体である日本体育・学校健康センターの意向が反映されるであろう^{注2)}。しかし、我が国におけるスポーツ政策の進展という点からみると、「スポーツ振興くじ」の導入は、少なくとも財政面では従来の国庫補助金頼みのものとは違った新たなスポーツ政策の展開の可能性を広げたといえるのではなかろうか。

しかし、スポーツを取り巻く状況がより望ましい方向に向かうかどうかは、今後のスポーツ政策の展開次第である。そのためには従来のスポーツ政策とそれを生み出してきたダイナミズムが再検討されなければならない。このような問題意識のもとに、本稿ではより望ましいスポーツ政策を作り上げていくための基礎的な作業として、従来のスポーツ政策論の問題点を指摘したうえで、スポーツ政策を分析する上での課題と方法を明確にしていきたい。

従来のスポーツ政策論

かつて中村は、我が国におけるスポーツ政策論について、その多くは具体的な政策の理念や方策を論じることを主たる内容としており、次の3つのタイプに大別できると指摘した（中村 1978 pp. 14-17）。

1. 国レベルでのスポーツ政策を批判的に論じるもの
2. 地方自治、住民運動との関わりをうけてスポーツ政策を論じるもの
3. 日本独自の伝統スポーツ政策のあり方を論じるもの

中村によれば1960年代以降、政府の展開してきたスポーツ政策に対して、多様な意見が述べられるように

なってきたが、いずれの議論も「スポーツ政策を国民の頭上で論じる点では類似しており」、「国民のスポーツ活動が十分に日常化されていないということにたいする『いらだち』も共有されていた」（中村 1978 pp. 14）。

現在では中村がいうような、スポーツ政策論の多くが国家レベルでの問題を論じているという状況にはない。特に近年顕著となってきている地方分権化や規制緩和の流れに歩調を合わせるように、各自治体のスポーツ政策の関する事例研究や、地域スポーツ・クラブ、NPO法人としてのスポーツ団体に関する考察が増えてきており、従来とは違った形でのスポーツ活動の展開の可能性を示唆している。また、1950年代から60年代にかけて第三世界と呼ばれるアジア、アフリカの新興国家群の独立は、「西欧と非西欧の二分法思考を基本としながら、非西欧から西欧へ、伝統的社会から近代的社会へと歴史をただひとつの論脈で読みつくそうという軽率な思いあがり」（内山1974 p. 20）ともいえる欧米至上主義の近代化論・世界史像からの認識の転換を促し、各地域や民族等のネイティブな政治・社会の研究に研究者の目を向かわせるようになったのである。このような動きは間接的にスポーツ研究にも影響を及ぼし、土着のスポーツの再発見につながったといえよう。

しかし総じて今日のスポーツ政策論も、地域スポーツ・クラブやNPO法人としてのスポーツ団体に関するものの中の一部を除くと、中村が指摘したような現状に対する「いらだち」を背景に、スポーツ政策が本来どうあるべきか論じたものが多いといえよう。そしてこの現状に対する「いらだち」は、広くスポーツ界に共有されており、政府からの財政的な援助に対する不満が「スポーツ振興くじ」導入を求める一つの原動力となったともいえよう。

特に1990年12月27日に成立した補正予算のもとに設立されたスポーツ振興基金がバブルの崩壊によって想定されたような運用が見込めなくなったことは、スポーツ振興を目指す関係者を失望させた。同基金は、政府からの出資金250億円と民間からの出捐金100億円で運用される予定であった。しかし当初民間からの寄付の半額にも満たず、その後の低金利の影響を受けて十分な運用益が得られなかったのである。加えてスポーツ振興基金に先行して創設された芸術文化振興基金が、政府より500億円、民間より100億円を得て文化芸術活動の助成を開始していたことは、スポーツ関係者の不満をより増大させる原因となった（日本体育・学校健康センター編 2002

pp. 7-8) 注3)。

GDP などの一国の経済力を基準に欧米諸国と比べると、我が国のスポーツを取り巻く状況は、競技スポーツ、生涯スポーツ何れにおいても貧弱であるといえよう。従って、スポーツ関係者をはじめとする多くの人々が現状に対する不満を表すのは当然であろうし、このような「いらだち」が共有されていることは今後スポーツを振興させていくためのエネルギーともなるう注4)。

スポーツ政策論の課題と方法

但し、政策論としてみた場合、スポーツ政策の貧困を指摘する論者の多くが、スポーツは公的に振興されるべきだということをア・プリオリに仮定したうえで議論を進めている点には若干の注意が必要である。確かに人々が気軽にスポーツを楽しめるような環境を整えていくことは現代社会において実現されるべき重要な社会的価値の項目の一つとしてあげることができよう。しかし、かつてのように「自由、生命、所有権、及び政府の第一義的責務としての国防と治安維持」といった、ごく限られたもののみが重要な社会的価値とされた時代とは異なり、今日では「義務教育の実施、最低生活の保障、市民の健康や安全の保護と増進、インフレ抑制、経済成長、社会的差別の撤廃、文化・スポーツ施設や住宅等の建設……など、様々なものが次から次へと重要な社会的価値の項目に加えられ、しかもその実現が政府の責務とみなされるようになったのである」(足立 1983 p. 53)。

従って単にスポーツの振興が社会に共有された価値の一つであり、公益にかなうものであるといっても、どのような経緯を経てこの価値観が共有されるようになったかを明らかにし、その社会的便益も明確にしていかなければ、スポーツ振興は単に数多くある重要な社会的項目の一つということで終わってしまうのである。

そこで、今後スポーツ政策論を展開していくためには、現状のスポーツ政策が貧困であるという評価を下すだけでは不十分であり、政治学や経済学、あるいは比較的新しい学問である政策科学といった学問領域のパラダイムを援用して、スポーツ政策の様々な局面を分析していくことが必要となる。言い換えれば、ある政策について論じるにあたっては、その政策で実施された内容を評価するだけでなく、その政策の目的や、政策が実施されるに至るまでの各政策過程も議論していく必要があるのである。このような作業を通じてはじめて、我が国におけ

るスポーツ政策の実体は明らかにされるのであろう。

尚、各学問領域別のスタンスであるが、政治学では政策が形成されていく過程とそこでの影響力・権力関係に焦点が合わされることが多く、経済学では政策の内容・成果を議論する機会が多い。しかし、今日では総合科学としての政策科学が提唱されており、公共選択論のように、従来政治学の守備範囲とされてきた政策形成過程にも頻りに経済学的手法が応用されている。従って、政策を分析するにあたっては政治学、経済学をはじめとする学際的な知識が要求されるといえよう。

本稿では主として政治学的観点から、スポーツ政策を論じるにあつたての基本的な視座を提示することを目的としているが、何故スポーツ活動に対して公的な補助金が交付されるのか、その経済学的な根拠も指摘しておく。

本来スポーツ関係のサービスを消費するかどうかは私的な領域に属することであり、各人がスポーツ活動の消費量を決めればよいことである。しかし、経済学的に考えると、スポーツ関係のサービスは社会的な最適水準に比べて過小な生産・消費しかされない。なぜならこの種の経済活動はプラスの外部効果を発生させ、いわゆる「市場の失敗」を引き起こすからである。

外部効果とは、「ある主体が自己の最大化を求めて起こした行動が、市場における財の需給、そして価格形成に影響を及ぼすにとどまらず、直接的に他の主体の状況に影響を及ぼすこと」(岸本 p. 17) のことであるが、その影響が望ましいものは「外部経済」、望ましくないものは「外部不経済」と呼ばれる注5)。外部効果が「外部経済」であり、その効果が社会的に重要であるのであれば、補助金を交付して「市場の失敗」を補うことが政府にとって合理的な行動となる。これがスポーツ団体やその活動に補助金が支出される経済学的な根拠となるのである。実際、スポーツ活動にとどまらず教育や文化芸術等、正の外部効果をもたらすと考えられる活動に対して、幅広く補助金が交付されているのである。

ところで、一般に政策アジェンダの設定から政策の実施、評価までの一連のプロセスは、政策(形成)過程と呼ばれる。この概念をどう定義するかは研究者によって若干異なるが、通常政策過程といえば 1) 政策決定、2) 政策実施、3) 政策評価という3段階(ステージ)から構成されていると捉えられている注6)。更に、1) 政策決定は 1-a) 課題設定、1-b) 政策立案、1-c) 政策決定の3段階に細分して考えられることが多い(図)注7)。

政策形成過程のアクター

では、実際にスポーツ政策が形成されていく過程ではどのようなアクターが存在しているのでしょうか。ここでは日本体育協会、日本オリンピック委員会（JOC）及び文部省体育局を取り上げ、その相互関係を簡単にみておきたい。

日本体育協会・JOC

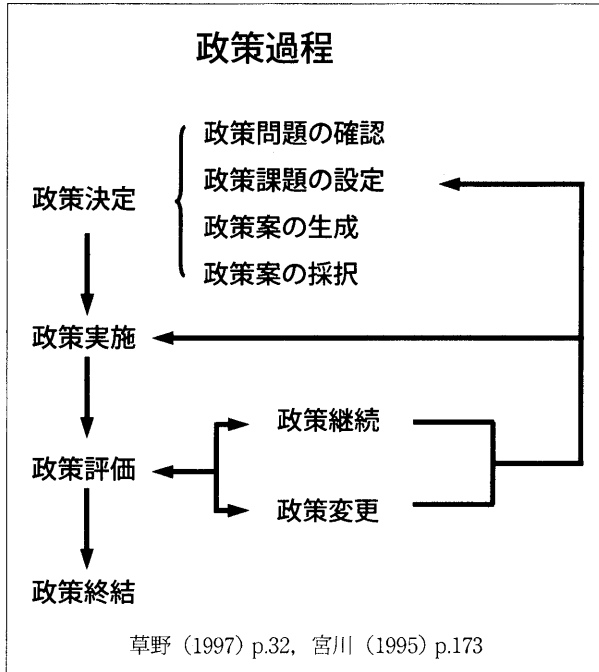
既に見たように、「スポーツ振興くじ」創設の直接のきっかけは、日本体育協会及びJOCがその創設の検討を依頼する要望書を提出したことである。従って政策過程の第1段階である政策課題の設定という点で両者が果たした役割は大きいといえよう。では、スポーツ界の意見を集約する形でこのような要望書を提出した体協やJOCとはどのような団体なのであろうか。ここでは人事面を中心に見ていこう。

まず体協についてであるが、関は以下のように指摘している。

日本体育協会（体協）は、スポーツ行政の推進にとって大きな位置を占めている。体協は名目上は民間団体であるが、実質的には多くの面で「貧困」なスポーツ行政の肩代わりをし、「実働部隊」としての役割を担っているからである。それは、日本におけるスポーツの発展の中心的な担い手が体協であったという歴史的事実による。…〈中略〉…この歴史過程のなかで体協が、組織的、人的、財政的にも行政機構のなかにかちり組み込まれたことによってつくり上げられたものであった。近年では、体協の歴代の事務局長が文部省体育局の元スポーツ課長クラスからの天下りとなっていることなどはその象徴的な姿である。こうしたあり方は、中央体協だけでなく地方体協においてもみることができる（関 1997 p.73）。

すなわち、体協は日本のスポーツ界を代表するスポーツ団体であると、同時に行政機構の強い統制下にある団体だという認識が示されているのである。事務局長の人事という面からみると、1989年に法人化し、1991年に体協から完全独立したJOCでも同様のことが言える。例えば、JOCが法人化した当初、体育局スポーツ課長だった戸村敏男が体協事務局長と兼任し、完全独立後も同じく体育局スポーツ課長を勤めた向井正剛が着任している。つまり、「体協・JOC事務局長は、実体として文部省行政と固く結ばれていることがわかる」（関 1997 p.374）のである。

また関は、体協の会長人事でも、「たとえば、戦後の歴代会長をみても、東龍太郎（東京都知事）、津島寿一（大蔵大臣）、…〈中略〉…、高原須美子（元経済企画庁長官）などすべて自民党議員である」（関 1997 p.373）



例えば山本は政治を「価値の権威的配分」と定義したうえで、「政府の意思決定は、そのような価値の配分を行う政府の行為に関わるものである」（山本 1990 p.15）と述べ、政府の意思決定過程を次のように捉えている。

まず、〈環境〉（一般社会、外国等）から、様々な要求が政治システムにたいして入力される。それらの要求は、様々な社会集団によって行われ、当初は分散したものである。そのような分散した要求は、政党、利益団体などによって〈集計〉される。それが政治システムにおける意思決定を担う〈集団〉に入力される。政治システムにおいて意思決定を担う〈集団〉とは、通常、行政府と立法府である。そして、そこでの決定は、官僚組織を通して実施され、それが〈環境〉への出力となる。その出力は、社会一般あるいは外国によって評価され、その評価にもとづいて、再び要求（あるいは支持）が政治システムへ入力される（山本 1990 pp.15-16）。

このような政府の意思決定過程の捉え方は、イーストンによって基礎付けられた政治システム論に典型的であり、現代政治学における基本的概念枠組みの一つといえよう^{注8)}。

政治システムの中で、「公共的問題をめぐる利害の対立と調整から合意形成に至る相互作用に着目する」（小平 1984 p.52）アプローチは政治過程論とよばれる。政治過程に登場する政党や政治家、官僚、利益集団、市民、マス・メディアといったアクターは、自己利益を実現するために交渉、取引といった活動をするると仮定される。ちなみに先程の「政策過程」とは、とくに政策の形成や実施をめぐる展開される政治過程のことを指す（伊藤・田中・真淵 2000 p.34）^{注9)}。

として、体協と政府、自民党のつながりの深さを指摘している。しかし、体協側にすれば、政権政党である自民党との関係を優先的に保っておくということは、コスト面からを考えると当然の戦略であったといえよう。

文部省体育局

我が国の「スポーツ政策をめぐる法案や草案の担い手は、他の政策領域と同じく行政官僚であり、文部省体育局がその中心に位置」(中村 1999 p.44)してきた。2001年の省庁再編によって文部省と科学技術省が統合され、体育局も総務庁担当だった青少年育成行政を加えてスポーツ・青少年局に生まれ変わった^{注10)}。現在はこのスポーツ・青少年局が、旧文部省体育局の機能を引き継ぐかたちで日本のスポーツ行政の中心を担っている。

一般に、行政官僚の権限の源泉は補助金と許認可権である(五十嵐・小川 pp.82-88)。例えば補助金であるが、新藤は官僚制にとって「補助金を持つこと自体が組織の政治的資源である」と指摘している(阿部・新藤・川人 1990 p.75)。各補助金の所管省庁は補助金の具体的な補助対象や交付要件、交付手続き等を定める要綱を作成する。「これらの補助・交付要綱は、実際には、各省庁の各局レベルどころか各課のレベルで所掌されており、交付の決定もこのレベルで行われている」(新藤 2001 p.134)。補助金の交付手続きの過程で、政治家や地方自治体、利益集団等による陳情合戦が繰り返され予算の獲得を目指すのであるが、官僚はこの過程で培った関係をもとに、政界進出や業界への天下りをはかるのである(阿部・新藤・川人 1990 p.76)。先にみたような体協やJOCの事務局長人事は、省庁によるこのような補助金配分の権限が背景にある^{注11)}。

政策ステージ・政策類型

ところで、政党や政治家、官僚、利益集団、市民、マス・メディアといったアクターは政策過程のすべての段階(ステージ)に平等に関わってくるわけではない。政策課題の設定段階ではアクターは多元的に存在しうるが、政策立案の段階では専門的知識や情報を持つ官僚が主導権を握るであろうし、政策決定の段階では政党や政治家が中心的な役割を果たすであろう。また、政策の性格によってもアクターは異なってくる。このよう

な観点から中村は「政治ステージ」と「政策類型」の2変数を軸にした政策過程のモデルを提唱している(中村 1996 pp.220-225)^{注12)}。

中村のモデルでは、政策過程は「政策類型」の軸に沿って「ルーティン型」と「非ルーティン型」の2種類に分類されている。前者は政治・経済システムの現状維持を指向するタイプの政策であり、後者はシステム変革を指向するタイプの政策である。

中村の場合我が国における政策過程全般を視野にいたれたモデルを提唱しているため、政治・経済システムへの指向を基に政策を類型化している。しかし本稿ではスポーツ政策に限定して考えているので、ルーティン型を従来からのスポーツ政策を踏襲するタイプ、非ルーティン型を従来からの政策とは違った新たな政策の展開を指向するものと読み替えてよいだろう。

ルーティン型：官僚主導型の政策形成

先に示したように、体協・JOCの事務局長人事等をみると、両者が文部省体育局と密接な関係にあることは明らかである。では、スポーツ政策をめぐる政治過程を考える場合、その関係はどのように捉えればよいのだろうか。

体協、JOCともに政治的アクターとしてはスポーツ界という特定領域の利益や価値を守る利益集団である。また、現代社会では社会経済の複雑化を背景にした利害の多様化を背景に、国家が行政国家化し、行政機構と利益集団がより結びつきを深めていく傾向にある。この点について新藤は次のように述べている。

社会経済の複雑化と、国家職能の拡大は、政治の中心を行政部へ移行させた。議会や政党に利害の実現を期待できないとき、社会集団は行政部に自らの利益の実現を、直接はたらきかけることになる。同時に、政策の作成と実施に重大な影響力を行使するようになった行政官僚制は、それ自体政治的正統性をもつものではない。行政官僚制はその権力源の一つとして、自らの顧客との結びつきを深めていかざるをえない(阿部・新藤・川人 1990 p.63)。

そもそも、「すべての人や集団が発言しうる民主社会では、社会の側がインタレストを感得し、そのまわりに組織化が行われ、インタレストが政治過程で発言力を持つかぎり行政機構は存在しうるのが原則」(村松 1981 p.240)といえる。社会の側のインタレストが何であるのか見極めるうえで、官僚にとって利益集団を通じてもたらされる情報は有益なものであろう。加えて、官僚は政治家と違い、選挙という洗礼を受けていないがゆえに、

政策決定や実施を正統化する根拠が必要となる。利益集団の支持はそのような根拠をあたえるリソースとなるのである。

従って、両者の関係を一方から他方への一方向的な支配や統制としてのみ考えるのは不適切であり、「行政機構と関係団体の間には、長期的多面的な利害関係と、それに基づく貸しと借りの具体的な交換を想定したほうがよい」(村松 1981 p.240)といえよう。特に、体協やJOCのように限られた政策領域のみに関心を持つ団体が、自らの望む政策の実現を行政機構に求めるのは当然といえるし、行政官僚側もスポーツ界の頂上団体である体協・JOCからの支持をリソースとして、安定した政策運営が可能となるのである。

しかし、体協やJOCといった利益団体から利益の表出がなされたあと、文部省体育局がそれをどう集約し、政策として纏め上げていくのかはそれほど明らかではない。実はスポーツ政策論の領域に限らず、従来の政策過程に関する研究の多くは、「各省庁内部の政策形成過程はブラックボックス」(城山・鈴木・細野 1999 p.2)として扱ってきたのである。従って今後の政策形成過程の研究では各省庁内のダイナミズムを具体的に論じていくことが大きな課題となる(城山・鈴木・細野 1999 p.1-3)。

非ルーティン型：政治家主導による政策形成

大幅な政策転換や政治的対立等がない場合、その政策過程の多くは行政官僚によってルーティン化された形で担われていることは既に指摘したとおりである。しかし、モスクワ・オリンピックへの不参加を決めた過程に見られるように^{注13)}、問題の性格によってルーティン化された政策過程の枠組み、すなわち官僚主導では対応できない場合がある。冒頭で触れた「スポーツ振興くじ」の場合もこのようなケースの1つであったといえよう。

体協は1987年から赤字決算に転落しており、JOCも1986年のソウル・アジア大会での惨敗を経験し、スポーツ界は総じて現状打破のためには豊富な資金が必要だとの認識で一致していた。しかし現実問題として、財政赤字を抱え行政改革を進めている政府に対して補助金の大幅アップを望むのは不可能であった。そこで、体協・JOCとも理事や評議員として積極的に財界人を迎え入れ、民間企業からの資金獲得をめざした。しかしバブルの崩壊により財界からの寄付もおぼつかなくなり、1990年12月に成立したスポーツ振興基金に対しても当初民間

からの出捐金が思うように集まらなかった。そこで今までとは違った形での資金獲得の手段として「スポーツ振興くじ」の導入が目指されることになったのである。

1991年11月にはJリーグが発足し、「スポーツくじの導入」も話題となりはじめた。実際、体協・JOCも文部大臣、自民党政調会長等にスポーツくじの導入を求めて繰り返し陳情していたし、「文教行政、とりわけスポーツの振興に熱意を有する自由民主党の文教関係議員の間でも、Jリーグが正式に発足した前後のころから…〈中略〉…我が国のスポーツ振興のための新たな財源確保のための手段として」(日本体育・学校健康センター編 2002 p.12)「スポーツ振興くじ」の実施に強い関心が寄せられた。

体協・JOC側から「スポーツ振興くじ」創設に関する正式な要望を受けた後、自民党は素早く対応した。4月には政務調査会に「スポーツ振興資金確保のための制度検討委員会」を設置して審議を重ねていった。その後この委員会のもとに2つのプロジェクトチームを設け、「スポーツ振興くじ」の創設にむけて具体的な議論が重ねられていった^{注14)}。

しかし、その後政局は大きく変化した。1993年8月、いわゆる55年体制が崩壊し、細川内閣が誕生したのである。このような状況の背景に、「スポーツ振興くじ」に関する検討の舞台は超党派の議員からなるスポーツ議員連盟のプロジェクトチームに委ねられることになった。同チームは1994年5月に「スポーツ振興くじ制度の大綱(案)」を取り纏めて各党に提示し、自民党、社会党、新生党、公明党、民社党の各党でも法案化が了承された。大綱でも、行政による補助金の交付という、従来からの手法でスポーツ振興の財源を確保することは困難な状況であるという認識が示されている。その解決策として「スポーツ振興くじ」制度の創設が提言されたのである。

おわりに

本稿では、従来のようなアウトプットとしてのスポーツ政策が貧困であるという評価を下すだけでは政策論として不十分であり、スポーツ政策の形成過程をトータルに把握する必要があることを指摘したうえで、政策過程に登場する主要なアクターや、政策ステージ、政策類型について概説した。

政策には文部省体育局のような行政官僚のレベルで決定されるものもあれば、「スポーツ振興くじ」のよう

に政治家が主要なアクターとして決定にたずさわるものもある。また、「スポーツ振興くじ」の導入までの過程でも見られるように、政策過程のステージやアクターは時々の情勢一特に政局一に大きく左右される。したがって政策過程における個々のアクターの活動は、それを取り巻く環境も含めて考察していく必要がある。

ところで、現実の政策過程では官僚主導によるルーティン型の政策の占める割合が圧倒的に多い。予算の箇所づけなどについても各省庁の担当課に裁量権がある^{注15)}。従って官僚機構内部での政策過程がどのようなものかを解明していく必要があるのだが、従来この過程はブラック・ボックスとして扱われてきた。本稿でも官僚主導型の政策形成については具体例を挙げて議論するにはいたらなかった。今後「行政の責任」を考えるうえでもルーティン型の政策形成過程の解明が必要とされよう^{注16)}。

また本稿では非ルーティン型政策の一例として、「スポーツ振興くじ」を取り上げたが、この政策課題設定の段階で文部官僚がどのような役割を果たしたかについては全く触れることができなかった。政策課題を設定する過程での各アクターの影響力や相互作用を明らかにすることは、政策過程を論じるうえで重要なポイントとなる。従って日本体育協会やJOCが、文部省体育局と協力して「スポーツ振興くじ」実現に向けて政党や政治家にいかなる働きかけをおこなったのかは非常に興味深い問題である。

いずれにせよ、今後スポーツをより豊かなものにしていくためには、分析手法やモデルに注意を払いつつ、スポーツ政策形成過程に関する実証的な研究を積み重ねていくことが重要であろう。

注

注1. 「スポーツ振興くじ」創設のために以下の3法案が提出された。

- ・スポーツ振興投票の実施等に関する法律案
- ・日本体育・学校健康センター法の一部を改正する法律案
- ・スポーツ振興法の一部を改正する法律案

注2. 「スポーツ振興くじ」の実施主体である日本体育・学校健康センターは文部省傘下の特殊法人であり、天下り先にもなっている。これらの点を念頭に猪瀬は文部省がスポーツ界に対して強い権限を行使する危険性を示唆している(猪瀬 2002 pp.166-169)。尚、同センターは2003年10月1日より独立行政法人日本スポーツ振興センターに移行する。これは2001年12月19日の閣議決定、「特殊法人等整理合理化計画」に沿った措置である。

注3. 「スポーツ振興くじ」成立にいたる経緯については、

日本体育・学校健康センター編(2002)に詳しい。

注4. スポーツ政策の現状については、Nakamura (1996) に手際よく纏められている。

注5. 外部効果については、例えば麻生(1998) pp.71-101, 野口(1982) pp.149-158等を参照。尚、芸術に対する公的支出の必要性を、正の外部効果という面から理論的に根拠付けたボウモルらの研究は、スポーツ政策を考えるにあたって大いに参考になろう(ボウモル & ボウエン 1994)。

注6. 「政策過程」という概念については、磯崎(1997) pp.11-36, 伊藤・田中・真淵(2000) pp.34-76, 草野(1997) pp.28-35等を参照。尚、本稿では明示されていないが、分析レベルという観点では石田(1992), 辻中(2002)の議論も参照。

注7. 図にも示されているように、1-a) 政策課題として設定される前段階として、政策問題の確認がなされなければならない。問題が生じていないのであれば、政策課題として取り上げられることもない。

注8. 政治システム論については、イーストン(1980), 福岡・江上他(1985)を参照。

注9. 本稿では政策過程と政策形成過程という用語をほぼ同義語として用いている。

注10. 便宜上本稿では一貫して文部省という呼称を用いている。ちなみに旧文部省体育局は、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課構成で、体育局のスポーツ行政の予算は体育課、生涯スポーツ課、競技スポーツ課の3課に振り分けられていた。尚、現在スポーツ・青少年局は企画・体育課、生涯スポーツ課、競技スポーツ課、学校健康教育課、青少年課の5課構成となっている。

注11. 官僚のヒエラルキーの中での対外的な接触活動という点でみると、一般に課長レベルの役職者が諸集団との交渉に当たっていると考えられる(村松 1981 p.212-219)。従って官僚の論理からすれば体育局スポーツ課長経験者が体協・JOCの事務局長に就任するという事は、極めて妥当だといえることができる。

注12. 政策類型論の嚆矢はLowi(1964)である。また政策を理論的に把握していくうえでの問題点を論じたものとしてGreenburg et al.(1977)がある。また、公共財という観点から政策類型を試みたChampney(1988)の議論も参照。

注13. モスクワ・オリンピック不参加にいたるまでの政治過程については藤原(1984), 池井(1983)参照。

注14. 1992年6月に「体育・スポーツ振興に関するプロジェクトチーム」が、また翌1993年6月に「システム検討のためのプロジェクトチーム」が設置された。

注15. 国会での議決対象となるのは予算の「項」の部分までである。それより細かい個別の決定は行政官僚の裁量による。

注16. 行政の責任を曖昧にしてしまう大きな原因の1つとして、政策決定過程の不明瞭さが挙げられる。この点については例えば、菅(1998)を参照。また、文部省の政策形成過程を扱ったものとしては、城山英明, 細野助寛編著(2002) pp.167-208がある。

参考文献

- 阿部斉・新藤宗幸・川人貞史（1990）概説 現代日本の政治。東京大学出版会
- 足立幸男（1983）政策評価における公益（Public Interest）概念の意義と役。日本政治学会編 年報政治1983政策科学と政治学：51-66
- 麻生良文（1998）公共経済学。有斐閣
- W.J. ボウモル, W.G. ボウエン著 的場信樹他訳（1994）舞台芸術—芸術と経済のジレンマ。芸団協出版部
- Champney, Leonard（1988）Public Goods and Policy Types. *Public Administration Review* 48（6）：988-994
- D. イーストン, 片岡寛光監訳（1980）政治生活の体系分析（上・下）早稲田大学出版部
- 藤原 健固（1984）国際政治とオリンピック。道と書院
- 福岡政行, 江上能義他（1985）政治の体系・文化・社会化。芦書房
- G.D.Greenburg, J.A.Miller, L.B.Mohr & B.C.Vladeck（1977）Developing Public Policy Theory：Perspective from Empirical Research. *American Political Science Review* 71（4）：1532-1543
- 五十嵐敬喜, 小川明雄（1995）議会—官僚主義を超えて—。岩波新書
- 池井優（1983）モスクワオリンピック, ボイコットの政治過程。慶應義塾創立125年記念論文集 法学部政治学関係：77-100
- 猪瀬直樹（2002）続 日本国の研究。文春文庫
- 石田徹（1992）自由民主主義体制分析—多元主義・コーポラティズム・デュアリズム—。法律文化社
- 磯崎育男（1997）政策過程の理論と実際。芦書房
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝（2000）政治過程論。有斐閣アルマ
- 菅直人（1998）大臣。岩波新書
- 小平 修（1984）政治行動論と政治過程論。堀江湛, 花井等編著 政治学の方法とアプローチ 学陽書房：51-59
- 草野厚（1997）政策過程分析入門。東京大学出版会
- T.J.Lowi（1964）American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics* 16（4）：677-715
- 宮川公男（1997）政策科学入門。東洋経済新報社
- 村松岐夫（1981）戦後日本の官僚制。東洋経済新報社
- 中村昭雄（1996）日本政治の政策過程。芦書房
- 中村敏雄（1978）スポーツ政策論の条件。影山健, 川口智久他編 スポーツを考えるシリーズ④スポーツ政策。大修館書店：9-33
- Y.Nakamura(1996)Sports Policy in Japan. L.Chalip, A.Jhonson & L.Stachura eds. *National Sports Policies: An International Handbook*. Greenwood：286-316
- 野口悠紀雄（1982）公共経済学。日本評論社
- 日本体育・学校健康センター編著 スポーツ振興くじ制度の創設と展開— toto すべてのスポーツのために—。ぎょうせい
- 関春南（1997）戦後日本のスポーツ政策—その構造と動態—。大修館書店
- 新藤宗幸（2001）講義 現代日本の行政。東京大学出版会
- 城山英明, 鈴木寛, 細野助寛編著（1999）中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—。中央大学出版部
- 城山英明, 細野助寛編著（2002）続・中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—。中央大学出版部
- 辻中豊編著（2002）現代日本の市民社会・利益団体。木鐸社
- 内山秀夫（1974）第三世界と現代政治学。れんが書房新社
- 山本吉宣（1990）政策決定論の系譜。白鳥令編 [現代の政治学] シリーズ① 政策決定の理論。東海大学出版会：1-36