

日本体育学会 スポーツ振興基本計画特別委員会

「スポーツ振興のあり方について（提言 2010）」



平成 23 年 3 月

はじめに

本提言は、平成 20 年 11 月から 23 年 3 月にかけて開催された日本体育学会スポーツ振興基本計画特別委員会における議論の成果をまとめたものであり、「政策当局」（第Ⅰ部）と「学会」（第Ⅱ部）という 2 つの方向に発信しようとするものである。

平成 20 年度、日本体育学会内に新たな特別委員会「スポーツ振興基本計画特別委員会（以下、本委員会とする）」が設置された。その設立趣旨は次の通りであった。

2010 年に計画期限が終了した第 1 期「スポーツ振興基本計画」は、初のスポーツ振興に関わる国家計画として、その基本的な方向を定め、また、具体的な到達目標と重点施策が示されたことで体育・スポーツ界に多大な影響をもたらした。しかし、到達目標の達成度は決して充分満足できる水準にはなく、高度化と大衆化の両面において期待される成果をあげているとは思われない。それどころか、現代におけるわが国のスポーツは、公共的課題となるか否かの分岐点に立っているといてもよい状況にある。また、スポーツ振興基本計画の計画期限が既に終了しているにもかかわらず、計画・政策の実施状況とその成果を厳密かつ総合的に評価し、次期の新たな計画づくりに反映させようとする動きも活発化していない。だが、そうした事態を招いた責任を、政策・行政当局だけに負わせてよいものか。スポーツ界に身を置くすべての人々の共同責任といわねばならない。

中でも日本体育学会は、法人格を有する公益的な学術機関として、学術研究の成果を広く社会に還元し、スポーツの発展を推進するという大きな公共的責務を担っている。この意味で、スポーツ政策の歴史的転換期ともいえる現在にあつて研究者と研究団体は、政治的中立性の旗を掲げて政策に背を向けるという態度はもはや許されない。政策提言は、学界から実践界に向けた最も重要な貢献策の一つであり、体育学の学術的知見に基づいて説得力のあるスポーツ振興のビジョンとプランを世に示すことは、学会および体育・スポーツに関わる研究的営為の社会的価値を高めることにもなる。

以上の理由から、専門分科会横断型のプロジェクト組織として委員会が設置された。本委員会は、次期スポーツ振興基本計画に関する具体的な草案を検討するための審議とともに、多くの専門分化した体育・スポーツ関連学会の関係者が集う公論の場を設定し、研究者の政策への関心を喚起し、専門分化した各個別研究分野からの意見を結集して政策提言の質を高めることを任務とする日本体育学会史上初の審議部門である。

委員会においては、当初、国の第 2 期スポーツ基本計画に対する学術面からの提案をすべく検討を開始したが、議論はこれにとどまることなく、必然的にスポーツ界の全般的な問題状況の把握、スポーツ振興全般にわたる法・制度や振興システムのあり方、スポーツ振興理念となるスポーツ文化やスポーツライフのあり方、スポーツ政策に果たすべき学会の役割等々、広範な内容に及ぶことになった。このため、スポーツ振興基本計画という体系的プランにまで議論を収束させることは時間的制約から困難であり、提言のタイトルも「スポーツ振興のあり方について」とし、スポーツ振興に関わる包括的な方向性を示すこととした。従って、スポーツ振興の理念を実現するための方策とその中・長期計画に関わる具体的内容を総合的に提示するには至っておらず、今後も引き続き検討を重ねるべき課題は多い。

本委員会は、研究分野の異なる委員及び協力者が毎回特定の課題について集中的に議

論を行った。しかし、次のような事情を背景に計 22 回にわたる会議は、難航を極めた。

第一に、政策論議は一定の「あるべき」事態、すなわちアウトカムの達成を目指すものである以上、いかなるアウトカムを目指すべきであるかという規範的判断（宮澤，2005）を伴うものである。従って、規範的要素を欠く政策というものはあり得ない。しかし、「スポーツの価値を問う」ことは、未だ体育・スポーツの学術研究に携わるすべての研究者に共通の「課題」であり、その探究自体ある意味で未完のプロジェクトである。学会における「スポーツの価値」に関わる議論の深まりと一定の見解への合意形成に期待したい。

第二に、スポーツ概念に関わる問題である。政策論議において問題となるのは「公共政策の対象としての」スポーツをどの範囲に定めるかである。すなわち、公共投資の配分対象となるスポーツとそうでないスポーツを区分する基準の問題である。現代社会においてスポーツの多様化と新たな開発は進行するばかりである。また、「する」「見る」「支える」のすべてを政策の対象とするのかという問題も含め、どこまでを公共政策の範囲とするかの決定は、そもそも「スポーツの公共性」とは何かという議論に通じている。スポーツにおける公共性概念の理論的・実証的検討は緊要の課題である。

第三に、政策提言の根拠となるエビデンスに関わる問題である。学術に従事する者が政策提言というミッションに携わる際に欠かせないのが、客観性と中立的立場そして「エビデンスに基づいた」という条件である。しかし、委員会のメンバーも含め体育・スポーツの研究を生業とする研究者は、個別専門諸学において先端的な知の探究に邁進する「スペシャリスト」であって、体育学研究全領域・全分野の研究状況に精通し、体系立てて理解している「ジェネラリスト」ではない。また、これまでの体育学研究の成果は、政策に役立つような形でトピックス毎にデータベース化され、必要に応じて信頼できる知識をいつでも引き出せるように編集されているわけでもない。また、具体的な施策の開発・提案となると、諸外国の事例以外に信頼すべきエビデンス（例えば、実験法を用いた施策効果評価）は決して十分とはいえないのが現状である。

日本体育学会が政策に対する有益な助言を行うためには、以上 3 点に関する議論の深化と共有化が図られなければならない。

わが国のスポーツ政策は今、大きな変動期にある。1961 年スポーツ振興法の制定以降約 40 年、ほとんど見るべき大きな進展のなかったスポーツ政策が、1998 年「スポーツ振興投票制度」、2000 年「スポーツ振興基本計画」、2010 年「スポーツ立国戦略」、そして「スポーツ基本法」の制定に向けた動きなど、急速に国家政策として動こうとしている。日本体育学会をはじめとする体育・スポーツ科学者コミュニティが、こうした政策の転換期にあって、複雑に専門分化した各分野の学術研究を推進する熱意と同じく、政策に対する強い関心を持ち、学術知の総合化を推進し、学会独自の中立的立場から客観的な助言を発信する責任を担う組織主体として自己変革を遂げていくことを委員会一同強く願うものである。本提言が、その方向に向けた第一ステップとなれば幸いである。

平成 23 年 3 月

スポーツ振興基本計画特別委員会委員長 清水 紀宏

【目次】

はじめに	1
第 I 部. スポーツ基本計画への提言	
1. スポーツ振興基本計画及びスポーツ立国戦略をどう評価するか	5
(1)スポーツ振興基本計画のインパクト	
1)歴史的な意義	
2)施策内容面に關わる意義	
(2)現行のスポーツ振興基本計画をめぐる問題	
1)計画策定過程をめぐる問題	
2)行政計画論からみた問題	
3)計画の内容に關わる問題	
4)スポーツ振興基本計画に基づく政策・施策の成果評価	
5)財政保障の問題	
(3)スポーツ立国戦略をどう評価するか	
1)スポーツ立国戦略の策定過程	
2)スポーツ立国戦略の政策目標	
3)スポーツ立国戦略の政策体系	
4)スポーツ立国戦略の課題	
2. わが国のスポーツ，今，何が問題か	17
(1)スポーツライフ・スポーツ認識等，スポーツ振興のアウトカムをめぐる問題	
1)スポーツ実施状況の低迷	
2)スポーツライフの質的問題	
3)スポーツ享受をめぐる格差問題	
4)スポーツ享受の格差と現代スポーツの特質	
5)スポーツ情報・知識・教養に關わる問題	
(2) 政策のマネジメント（政策立案－遂行－評価）に關わる問題	
(3) スポーツ振興システム・スポーツ推進組織に關わる問題	
1)スポーツ行政システムをめぐる問題	
2)スポーツ連盟・団体における組織および組織間マネジメント力の欠如	
(4) スポーツ振興に必要な諸資源に關わる問題	
(5)まとめ－何を問題にすべきか－	
3. スポーツ振興のビジョン	28
(1)政策対象としてのスポーツの捉え方－スポーツのコンセプト－	
1)スポーツ概念の定義	
2)スポーツの価値	

(2)スポーツから見たわが国社会の課題（解決すべき社会的病理現象） —なぜ我々は、スポーツの価値を大切にすべきなのか—	
1)スポーツが解決すべき社会の病理現象	
2)スポーツがつくる近未来の社会像	
(3)スポーツ振興の長期ビジョン—第3期以降に実現したいスポーツ社会—	
1)スポーツにおける「公正・公平・平等」の確保	
2)スポーツ社会における「自立・自律・自治」の確立	
3)スポーツマン・スポーツ集団・スポーツ組織の「連帯・共生・協働」	
4)スポーツからの積極的な社会貢献の意味と価値の確立	
5)スポーツ文化の自立	
4. 第2期スポーツ基本計画への提言	38
(1)基本計画の前提	
(2) 第2期スポーツ基本計画への15の政策提言	
5. 「エビデンスに基づく政策（Evidence-based Policy：EBP）」の推進	46

第Ⅱ部. 日本体育学会と政策提言

1. 体育学研究のアカウンタビリティ—主体的な政策提言—	49
(1) 政策に対する体育・スポーツ界のスタンス	
(2) 政策の科学化	
(3) 社会的存在としての日本体育学会の公益性—政策科学としての体育学へ—	
2. 体育学研究組織のアイデンティティ	52
(1) 社会的有用性から見た自己点検・評価の機会	
(2) 体育学研究の統合的発展にかかわる理念の定立	
1) 「スポーツの価値を問う」ことを共通課題に	
2) 人文社会科学系と自然科学系の調和的発展—文理統合型研究分野へ—	
3. 体育・スポーツ専門職制度の確立	55
4. 政策提言に向けた日本体育学会の組織改革	56
(1) 委員会の目的と検討範囲	
(2) 政策提言に関わる新組織設置（仮称「政策提言検討委員会（会議）」）の必要性	
(3) 委員会の組織的位置づけと委員の構成	
(4) 学会とスポーツ諸団体との連携	

文 献

スポーツ振興基本計画特別委員会審議経過
 スポーツ振興基本計画特別委員会委員名簿

第 I 部. スポーツ基本計画への提言

1. スポーツ振興基本計画及びスポーツ立国戦略をどう評価するか

(1) スポーツ振興基本計画のインパクト

スポーツ振興基本計画（2000）は、スポーツ振興法制定後約 40 年を経て策定されたわが国初のスポーツの振興に関する基本的計画であり、次の点で一定の貢献を果たしたものとして評価される。

1) 歴史的な意義

① スポーツ振興法第 4 条の規定の適用実施

スポーツ振興基本計画は、スポーツ振興法第 4 条第 1 項に基づく「スポーツの振興に関する基本的計画」を初めて実際に策定したものであり、その歴史的意義は大きい。

② スポーツに関する行政計画の政策波及効果

地方公共団体においては、スポーツの振興に関する計画をスポーツ振興基本計画が策定される前から既に策定していたところもあったが、スポーツ振興基本計画の策定後、さらにスポーツの振興に関する計画を策定する地方公共団体が増加し、政策波及効果があったといえる。

2) 施策内容面に关わる意義

① スポーツ政策の計画的推進

中長期的な視点に立ったスポーツ政策に関する総合的・基本的な計画が策定されたことで、スポーツ政策の計画的推進が試みられることを可能にした。また、スポーツ政策についても、計画行政の実施が求められ、政策マネジメントサイクルの見方、考え方が導入されることになった。こうしたスポーツ政策に関する行政計画や政策マネジメント手法は、自治体のスポーツ行政、スポーツ統括団体（JOC、日本体育協会等）、各種スポーツ団体の経営や政策にも影響を及ぼしたと考えられる。

② 政策の重点化

生涯スポーツでは総合型地域スポーツクラブの創設、競技スポーツでは一貫指導体制の構築など、スポーツ政策において重点化された施策が提示され、その関連策として指導者・施設・組織整備等の各施策が構造化された。

③ 数値目標の明示化

スポーツ実施率、クラブ育成率、メダル獲得率などの具体的な数値目標を明示し、政策評価のための指標が数値化された。

④ 「する」「見る」「支える」スポーツの総合的な振興

スポーツを人類共通の文化として捉え、スポーツ享受の範囲を「する」側面だけに限定せず、「見る」スポーツや「支える」スポーツにまで広げようとした。とりわけ、生涯スポーツ領域において地域主権・当事者主権を基軸とする住民参加型のスポーツ振興の芽を生んだ。ただし、見るスポーツや支えるスポーツの面では、その概念や施策の対象は明白でなく、具体的な施策の内容についてもするスポーツに比べると未整

備であるといえる。

⑤政策体系及び政策類型の提示

スポーツ行政の主要な政策課題及びスポーツ振興施策の展開方策を、2000年のスポーツ振興基本計画では、①生涯スポーツ社会の実現に向けた、地域におけるスポーツ環境の整備充実方策、②わが国の国際競技力の総合的な向上方策、③生涯スポーツ及び競技スポーツと学校体育・スポーツとの連携を推進するための方策に、2006年の改定では、①スポーツの振興を通じた子どもの体力の向上方策、②生涯スポーツ社会の実現に向けた、地域におけるスポーツ環境の整備充実方策、③わが国の国際競技力の総合的な向上方策に類型化し、さらに、それぞれの政策目標、政策目標達成のため必要不可欠である施策、政策目標達成のための基盤的施策、具体的施策展開などから政策体系を構造化して提示した。

⑥国とその他の団体・機関との政策における連携の提示

国と地方公共団体、スポーツ諸団体（日本体育協会、日本オリンピック委員会、競技団体、総合型地域スポーツクラブ、プロスポーツ団体・組織など）、国立スポーツ科学センター、世界ドーピング防止機構、学校、体育系大学、企業、広域スポーツセンター、その他関連する団体組織との関係、連携またはネットワークの必要性を示した。

(2) 現行のスポーツ振興基本計画をめぐる問題

1) 計画策定過程をめぐる問題

- ①わが国にはスポーツに関わる正確な基本的な統計データ（例えば、スポーツ実施率を含めた国民のスポーツ生活に関わる実態やクラブ数・スポーツ組織数・指導者数等のスポーツ条件を包括的に把握するための正確なデータ）がほとんどない。このため、計画内容の根拠となる実態資料は乏しく、スポーツ振興基本計画を策定するためにわが国のスポーツの現状を総合的に評価・点検するために収集された資料や調査は少ない。従って、緻密な現状分析に基づかないまま計画を策定したといわざるを得ない。計画に関する政策評価についても、一部の関係者へのヒアリングに終始しており、評価組織のあり方や評価分析手法の客観性や合理性をさらに高める必要がある。とりわけ、スポーツにおける政策評価の総合的・多角的な政策指標の開発を行い、政策の合理化・体系化・実効化を早急に推進する必要がある。また、スポーツ政策のための独自の統計調査を科学的な方法に基づいて全国規模で行うことが求められる。
- ②加えて、政策立案のプロセスにおいて、学術研究の知見が十分に活用されていない。政策の評価に限らず、政策の分析、政策の実施、政策の決定においても、学術研究の知見を踏まえた計画の策定をさらに進める必要がある。また、そのためには、関連する大学や学会等学術研究機関と行政担当者との間で研究・情報に関する相互交流をさらに進める必要がある。トレーニングやコーチングのためのスポーツ医・科学研究の推進だけでなく、スポーツ政策に関連する人文・社会科学的な研究の促進やそのための組織基盤を確立する必要がある。
- ③計画の策定にあたっては、これまで行われてきた政策を評価し分析した上で、問題や課題を整理し、新たな方策を検討する過程が重要となるが、スポーツ振興基本計画の策定においては、過去の体育・スポーツ政策に関する総括や問題点の把握などが十分

に行われていない。

- ④計画策定のための検討期間が極めて短く、「あり方答申」が基本計画にそのままスライドしている。基本計画を策定する際には、関係団体・機関等との十分な協議を行うとともに、十分な審議期間を設け、政策案を選定する必要がある。
- ⑤また、スポーツ振興に関わる複数の省庁の連絡・調整・協議が十分でない。とりわけ、計画の審議過程における関連省庁の実質的参画が不十分である。このため、計画の実施段階でも施策・事業の擦り合わせ・調整が行われていない。スポーツ振興基本計画の策定主体とその政策ネットワークの在り方について検討と改善が行われる必要がある。
- ⑥スポーツ振興基本計画の策定に関する審議過程が十分に明らかになっていない。具体的な内容の検討がどのような議論の末に政策決定されたのか分からない部分がある。少なくとも関連する審議会の議論や政策原案の策定過程をより透明にして、公表する必要がある。

2) 行政計画論からみた問題

行政計画の論点には、①法的拘束力、②計画の実効性、③行政過程や政策の運用手続き、④計画間関係（相互関係規定、計画主体間権限規定、協議規定）などがある。また、行政計画の実効性については、対外的実効性と対内的実効性があり、前者については、さらに①国の地方公共団体に対する措置、②国の機関相互間についての措置、③私人の活動に関する措置などについて、どのような措置がとられているかが問題となる。こうした論点から評価すると、スポーツ振興基本計画には、次のような問題が指摘される。

すなわち、生涯スポーツ分野については、その多くが非拘束的計画であり、実効性が低い答申的内容となっている。

また、国の計画と地方の計画の関係については、「参しゃく規定」があるものの、上下関係を規定する強い拘束力はなく、ガイドライン的性格が強い。地方分権化が進む中で、中央と地方の相互関係を明白に規定しないと、政策の実施にむけての責任の所在が不明確となり、連携や協力に向けた十分な話し合いが行われず、政策の実効性が確保され難いといえる。地方のスポーツ振興に関する計画の中には、単独の計画ではなく、総合計画の一部として組み込まれているものも多く、単独の地方スポーツ振興計画の策定は、自治体によって負担となっている場合もあり、中央計画と地方計画の曖昧な関係はその遠因となっていると考えられる。

さらに、異種計画間の関係については、スポーツ振興基本計画の大部分は教育振興基本計画の一部に組み込まれており、教育計画との関係は非常に強いが、他の法定行政計画との関連性は不明確となっている。スポーツ政策は複数の省庁にまたがる横断的な政策課題があるにもかかわらず、関連省庁との協議・調整規定はない。

3) 計画の内容に関わる問題

①スポーツのコンセプトとビジョンに関わる問題

スポーツを人類共通の文化であると宣言し、スポーツの意義や機能について論じられているものの、スポーツという文化それ自体をどう捉えるのかは明白ではない。

特に、振興の対象となる「スポーツ」とは、身体活動や体育、フィットネス、エク

ササイズとどのように異なるのか不明確である。例えば、身体活動の観点を強調するのであれば、「週1回のスポーツ実施」を数値目標として採用するのは科学的・合理的ではない。そのための基本計画を文部科学省だけが中心となって策定することにも無理がある。また、スポーツ実施率の増加が政策目標として掲げられているが、実際にスポーツ実施率に関する統計で調査されているスポーツ活動には、散歩、ジョギング、軽い体操などの健康や余暇のための身体活動が多く含まれており、スポーツと身体活動との関係や政策の対象となる活動の分類整理が曖昧なまま、政策指標として採用されている。さらに、基本計画の目標を達成するための政策指標とその評価は、独自の調査と専門的な知見に基づく評価手法の開発が必要不可欠である。

また、10年計画のその後にどのような理想的なスポーツとその社会像（基本構想）が描かれるのかも十分に示されていない。人類とスポーツとの関係や未来像に関する歴史的・社会的なマクロな視点からのビジョンの提示が必要である。

②全体的構成に関わる問題

□計画における体系とセオリーの不足

スポーツ振興基本計画は、おおよそ、①生涯スポーツ（主に総合型地域スポーツクラブ）、②競技スポーツ（競技力向上）、③学校体育・スポーツ（または子どもの体力の向上）の3つの基本方策から体系化されているが、これら3つの領域が共通にめざす方向や各領域間の関係が明確でない。総合的・体系的な計画をさらに合理的かつ論理的に示す必要がある。また、上述の3つの基本方策と関連する事務事業の実施は、文部科学省による年度ごとの実績報告書等から見ると、それぞれの担当課により実施・評価されている部分が多く、行政の内部部局の組織編成が基本計画の体系に影響を与えていると考えられる。

□スポーツ振興法とスポーツ振興基本計画との整合性のなさ

スポーツ振興基本計画は、上位の法律であるスポーツ振興法によってその策定が定められたものであるにもかかわらず、スポーツ振興法の体系とスポーツ振興基本計画の体系との間には整合性がない部分がある。例えば、スポーツ振興法は、スポーツの振興を目的としたものであり、学校体育・スポーツに関する規定は少なく、子どもの体力向上についても明白に規定していないにもかかわらず、スポーツ振興基本計画ではこのことが基本方策の1つとして大きく取り上げられている。また、スポーツ振興法では、スポーツの水準の向上のための措置など、競技スポーツに関する規定は、その他のスポーツ振興に関する措置と並列され、それらの1つとして掲げられているが、スポーツ振興基本計画では、基本方策の1つとして大きく取り上げられている。以上を踏まえると、法律と基本計画との整合性をはかり、さらに法律に基づく行政の原則や首尾一貫したスポーツ政策の体系化とその実施を図る必要がある。2011年にスポーツ基本法が制定されることが予測されるが、今後策定されるスポーツ基本計画との整合性も十分に検討される必要がある。

□事前の評価計画の不在

スポーツ振興基本計画に対する体系的・総合的な評価計画が事前に十分に検討されないまま計画が実行に移された。この点については、例えば、厚生労働省が策定・実施した「健康日本21」とは大きな差がある。スポーツ実施率の増加に関する達成目標は、

いつまでに何パーセントを達成することを目標とするかも明白ではない。事前に評価計画が十分に示されないため、事業年度ごとに達成基準を任意に掲げ、そのつど変動的な評価が行われている。

③国とスポーツ団体との関係について

スポーツ振興基本計画では、日本体育協会、日本オリンピック委員会、各競技団体などのスポーツ団体の役割や活動内容が規定されているが、国とこれらスポーツ団体との関係に関わる原理・原則は明白に定められていない。国とスポーツ団体との間にもどのような連携や協力、パートナーシップの関係があり、お互いがどのような権利や権限、任務を持っているのかについて明白にする必要がある。

④生涯スポーツ（地域スポーツ）の振興計画について

- 政策目標としてスポーツ実施率以外のスポーツライフに関わる質的な目標も検討する必要がある。
- 総合型地域スポーツクラブの育成にかかわる目標は、自治体の規模等にかかわる配慮が必要であるにもかかわらず、全国一律的に「市区町村に少なくとも1クラブ」とするなど、市区町村自治体独自のクラブ育成にかかわる政策立案を歪めている。広域スポーツセンターについても同様のことが指摘できる。
- 総合型地域スポーツクラブの育成が、定期的なスポーツ人口の量的拡大との関係から意義づけられている。しかし、総合型地域スポーツクラブに参画することができるスポーツ実践者の割合は、全てのスポーツ人口のごく一部にすぎず、総合型地域スポーツクラブに関する施策の効果だけでは、スポーツ実施率の増加を達成できるものではない。総合型地域スポーツクラブがスポーツライフ・クラブライフ・コミュニティライフをどのように豊かにするのか、質的な政策課題とそのための評価内容が示されなければならない。
- 生涯スポーツ社会の実現または地域スポーツの振興に向けて、国の直接的役割や国が行うべき事務事業の内容が不明確である。単なるモデル事業の実施にとどまらず、国全体として取り組むべき施策や環境整備の内容が十分に示されていない。スポーツ指導者、スポーツ施設、スポーツ組織などに関する国が主体となって取り組むべき施策事業の内容も十分に明白でなく規模も小さい。特にスポーツ指導者の養成・確保・活用やスポーツ施設の充実について、国の具体的な計画が見出せない。
- 国と地方公共団体との間でスポーツ振興（特に地域のスポーツ）に関する、中央―地方関係の明確な原則、権限や財政等の分担が示されていない。

⑤競技スポーツの振興計画について

- スポーツの高度化（メダル獲得への資源投入）が国全体のスポーツ振興や国民スポーツの振興にどのような効果を生むのかを検討する必要がある。
- 一貫指導システム（ピラミット型から煙突型へ）の功罪を整理すべきである。とくにその危険性については十分に検討されていない。オーバートレーニングやバーンアウトの問題にも配慮する必要がある。また、一貫指導システムについては、各競技団体間で競技者育成プログラムのイメージが共有されていない場合もある。
- ジュニア育成の時期は、タレントの早期発掘や育成だけに特化することなく、国民全体のスポーツ振興の基盤形成、身体リテラシー、人間的成長のために重要な時期とし

て捉える必要がある。

□一貫指導システムの構築などの競技スポーツ施策については、文部科学省、日本オリンピック委員会、日本体育協会、国立スポーツ科学センター、学校・大学等教育研究機関などが連携をとり、さらに一貫した体制の整備を進める必要がある。

□メダル獲得率については、夏季オリンピックと冬季オリンピックとを合わせて設定しているが、過去の実績が異なるこれら両大会の数値目標は別々に設定される方が良い。また、わが国の国際競技力の向上は、オリンピックメダル種目に偏ることなく、それ以外の種目についても配慮されるように政策目標を検討する必要がある。

さらに、そもそも国際競技力とは何か、国がメダル獲得率等の目標値を定めるべきか、目標値の設定根拠は何か等の基本的問題についても議論の余地が残されている。

□スポーツ科学、医学、情報の研究が、トレーニングやコーチングなどの国際競技力の向上に向けられている。しかし、国際的なスポーツ政策の状況分析や関係機関の組織運営や経営戦略などの向上を図るための施策事業や研究に十分向けられていない。

⑥学校体育の振興計画について

□運動部活動や教科体育を含む学校体育・スポーツをどの方向に導いていくかは、単に学校内にとどまる問題ではない。とりわけ運動部活動は、長い間わが国スポーツ人口の中核を形成し、スポーツリーダーやトップアスリートたちの供給源ともなってきた。また、日本人のスポーツ観の形成を含めたスポーツ文化の内面化に決定的な影響力を与えている。この意味で、わが国のスポーツ政策にとって学校体育・スポーツは重要な課題の1つとなっている。しかし、基本計画においては、外部指導者や合同運動部活動など、部分的な問題について対処方策が示されるだけにとどまっている。

□わが国のスポーツ施設に占める学校体育施設の割合は極めて大きいですが、スポーツ振興基本計画では、学校体育施設の位置づけや活用のための方策について具体的な施策が十分に定められていない。また、学校体育施設と地域のスポーツ施設の整備の全体方針や基準などが明白でない。

⑦国際比較研究の視点

総合型地域スポーツクラブの導入やわが国のスポーツ環境の現状認識のために、ヨーロッパ諸国等の動向が計画策定の際の比較対象となっているが、比較対象とするヨーロッパ諸国のスポーツおよびその政策の実情を十分に調査検討した上で参考にしていくとはいえない。より正確な国際比較研究を行い、情報を精選した上で政策に反映させる体制となっていない。また、そのための専門部署や組織、人材も不足している。

4) スポーツ振興基本計画に基づく政策・施策の成果評価

総合型地域スポーツクラブに関する施策については、創設クラブ数という数値目標だけがおおむね達成されているかのように見えるが、スポーツ振興の量（スポーツ人口の増大）と質（スポーツライフの豊かさ）の両面において大きな効果を生んでいるとは考えられない。そもそもなぜ総合型への加入率がこれほど低いのかを解明する必要がある。

また、スポーツの大衆化にこの計画が貢献したという証拠は明らかでない。確かに、定期的なスポーツ人口は増加しているものの、それがどのような原因によるものなのかが検証されなければならない。

さらに、総合型地域スポーツクラブの質的側面に着目すると、その創設・育成過程を通じて、行政主導型（依存型）の地域スポーツの域を未だ脱しておらず、事業内容もスポーツプログラムが中心であり、地域スポーツの領域にまでゲスト主義を蔓延させ、住民の受動的な消費者化を推し進めている事例が多い。住民自らがスポーツを重要な生活課題であるとの認識を共有して連帯し、スポーツを通じた街づくりへと自治的に変革する住民主導型のムーブメントにまで発展していない。

次に、競技スポーツに関する施策（例：タレント発掘事業や JOC エリートアカデミーなど）については、早期専門化、勝利至上主義、オーバートレーニング、バーンアウトなどの弊害を招きやすいことに配慮する必要がある。また、早期発掘そのもののメリットも明確でなく、その後の育成システムも十分に整っていないのが現状である。

また、一貫指導システム（特に早期の選手発掘）は、学校体育・地域スポーツの領域において二極化を促進する方向に機能し、スポーツの大衆化（生涯スポーツや学校体育）との矛盾が生じる危険性がある。

最後に、競技スポーツと生涯スポーツの調和的・一体的推進を目指すスポーツ理念が明らかでないため、著しくバランスを欠いた資源配分（競技力向上政策への偏重）となっている。

5) 財政保障の問題

基本計画に盛り込まれた諸施策の推進には、それ相応の財政負担が不可欠である。西ヨーロッパ諸国の「スポーツ・フォー・オール政策」では、諸施策には基本的な財政計画を伴うのが一般的である。財政計画のない計画は政策の実効性をもたないからである。文部省時代の多くの保健体育審議会答申の施策も財政的不備・欠如によって実現されなかった。スポーツ振興基本計画は、この財政面での課題をどのように解決していくかが示されていない。

仮に、行政計画の策定においては、予算に関する議論が十分にできないとする制約があったとしても、予算や資源の配分について、戦略や方針を示す必要がある。

また、国際競技力の向上のための予算が著しく多くなっている実情があり、スポーツ振興基本計画の施策事業の内容がバランスよく実施されていないことは大きな問題である。

(3) スポーツ立国戦略をどう評価するか

1) スポーツ立国戦略の策定過程

スポーツ立国戦略の策定過程は、ヒアリング調査、熟議プロセスなどその多くがホームページ等により公表されており、策定過程の透明性がスポーツ振興基本計画に比べて確保された。しかし、ヒアリングの対象者として地方スポーツ担当者等の参加が少ないこと、ヒアリングの内容がどのように立国戦略の策定に反映されたのか明確でないこと、戦略の内容に関する議論が十分に示されることなく、行政主導で策定されたことなどの問題がある。

政府は既に 2009 年に新成長戦略の基本方針を閣議決定しており、2010 年には各省の具体的な施策の検討がスポーツ立国戦略に先行して行われ、既に文部科学省として新成長戦略に盛り込むべきスポーツ政策に関する計画の内容が示されていた。しかし、最終的に新

成長戦略の中にスポーツに関連する基本施策が新たに大幅に組み込まれることはなかった。このため、その後策定されたスポーツ立国戦略を国家戦略の中に位置づける場合でも、既に決定された新成長戦略の内容と関連する施策との関係を検討することが難しくなり、文部科学省においてその実施が可能な施策を中心とした戦略にとどまらざるを得なくなったと考えられる。

スポーツ立国戦略の策定において、中央教育審議会スポーツ・青少年分科会の審議内容については、すべてが公表されていない。また、事前に答申なども行われることがなかった。スポーツの振興に関する審議会制度のもつ意味や手続及び組織の在り方については明確な方針が示されるべきである。スポーツ政策の政策決定過程において、ヒアリング、審議、協議の過程がどのようにすれば適正かつ合理的であるのか、スポーツ政策の政策決定の合理化を進める必要がある。また、スポーツ政策の問題や課題が明白となるように、賛否両論を併記し、代替案との比較検討を行い、議論の過程をより透明にする必要がある。

前述のスポーツ振興基本計画の計画策定における問題と同様に、スポーツ立国戦略の策定においても十分な根拠となる資料・データがないことが問題である。

2) スポーツ立国戦略の政策目標

①人の重視

スポーツ立国戦略では、「人の重視」を基本的な考え方として示し、スポーツを通じて幸福で豊かな生活を実現することは、すべての人々に保障されるべき権利の1つであると示し、安全、公正、公平な機会の確保を掲げるなど、これまでの日本のスポーツ政策において明確に規定されてこなかった政策理念を示したことは評価される。

しかし、スポーツ立国戦略の策定の過程で、政策の基本理念や基本原則について十分な議論が交わされておらず、その内容の理解やコンセンサスが確認されてはいない。また、権利としてのスポーツを掲げながら、スポーツの参加や機会の平等、スポーツの自由や自治の尊重に関わる措置や配慮に乏しいことが指摘できる。

②連携・協働の推進

スポーツ立国戦略の基本的な考え方として、「連携・協働」の推進が掲げられ、これまでのスポーツ振興基本計画の施策の課題でもあった、トップスポーツと地域スポーツとの「垣根」をなくし、人材の好循環、組織の連携強化を示したことは評価できる。しかし、人材の好循環として主に掲げられているのは、トップアスリートや競技力向上のための事業が中心となっている。スポーツコミュニティ・ニッポンというスポーツ立国戦略の副題とは基本的な方向性に矛盾が生じているといえる。また、トップスポーツと地域スポーツとの「垣根」とは何かも明白ではない。そもそもこれまでスポーツ界の連携・協働が十分に図られてこなかったとしたならば、その原因や問題はどこにあるのかを示す必要がある。

さらに、拠点となる総合型地域スポーツクラブにトップアスリートを配置するとされているが、トップアスリートは、アスリートとしてのキャリアの中で必ずしも指導者やマネジャーとしての資質能力を身につけているわけではない。この施策を実施するならば、クラブ等に配置する前に、充実したアスリートの再教育機会が併せて事業化されなければ、むしろ地域スポーツにおけるサービスの質の低下をも招きかねない。

③スポーツ団体のガバナンス

スポーツ界における透明性や公平・公正性の向上として、スポーツ団体の組織運営に関するガイドラインの策定、公平・公正なスポーツ団体の運営の確保、スポーツ団体のマネジメント機能強化の推進を掲げたことは、これまでのスポーツ振興法やスポーツ振興基本計画と異なり、スポーツ政策におけるスポーツ団体の責務を積極的に示したものとして評価される。しかし、国によるスポーツ団体のガバナンスの強化を図るうえで、スポーツの自由を尊重し、スポーツ団体の自律や自治に配慮するなどの基本的な考え方を示す必要がある。

また、スポーツ界の公平・公正な環境を整備するために、スポーツ紛争解決のための体制を整備することが掲げられたことも重要なことであるが、法の支配や公平・公正な問題の解決は、スポーツ団体にのみ強く求められるものではなく、施策を進める行政やその他関係する機関にも同様に求められるべきものである。

④新しい公共と寄付税制

新しい公共の形成を担うコミュニティ・スポーツクラブやそれを支援する企業等のスポーツへの取組みを推進するために、寄付税制等の税制措置の検討が示されたことは評価できる。しかし、社会全体でスポーツを支える基盤の整備とは、単に新しい公共のための関連施策だけで実現できるものではない。今後、さらに社会全体でスポーツを支える具体的な仕組みを法的・制度的に構築する必要がある。

また、新しい公共の考え方は、住民の自治や自発性を重視した意味合いを持っているとともに、他方で、国や地方公共団体によるスポーツに関する公共サービスを民間に委ねるといった新自由主義的な意味合いを併せ持った概念でもあるといえる。このような両義的な概念を新たに提示する場合には、その基本的な考え方や現実にスポーツに適用する上での課題を明確に示すべきである。

さらに、日本においては、スポーツに対する民間の投資や寄付、基盤となる社会資本整備はまだ十分に行われていない状況にある。このような状況の中で、新しい公共を進めることと、スポーツを通じて幸福で豊かな生活を実現し、すべての人々にスポーツの機会を保障することがどのように矛盾せず調和させることができるのか、政策の基本的な考え方を示す必要がある。

⑤「スポーツ立国」及び「戦略」の定義

そもそも「スポーツ立国」とは何か、自民党政権時のスポーツ立国調査会が提唱した国策として「スポーツ立国」ニッポンを実現しようとするものなのか、それとも新たな考えに基づくものなのか、十分な説明や解釈が示されていない。

また、スポーツ立国戦略における「戦略」とは何か、スポーツ基本法や今後策定されるスポーツ基本計画とどのような関係にあるのか、明白ではない。

3) スポーツ立国戦略の政策体系

①政策体系の不明確性

スポーツ立国戦略は、スポーツ立国のための基本的な考え方や目標、理念を示すだけでなく、重点戦略、主な施策事業に至るまで戦略の範囲を拡大してパッケージとして政策体系を示したとしている。しかし、基本的な考えや政策理念について十分に確

認しないままに、施策や事業を広範に示すことには無理があったといえる。スポーツ立国戦略では、多くのヒアリングを行い、多様な意見を聴取することに配慮したといえるが、逆に多様な意見を政策体系の中に総花的に盛り込みすぎた傾向がある。

政策体系は、政策、施策、事業の一連の連鎖が目的と手段の関係で論理的に構造化される必要があるが、同じ施策を複数の戦略の手段として重複して用いている部分があり、また目的と手段との関係が不明確な部分も多い。「人の重視」と「連携・協働の推進」との間の関係も明白でない。

総じて、スポーツ立国戦略における政策全体の体系性や各施策間の関係性は曖昧な点が多い。

②スポーツ実施率に関わる目標の問題

スポーツ立国戦略では、成人の週1回以上のスポーツ実施率が3人に2人（65パーセント程度）、成人の週3回以上のスポーツ実施率が3人に1人となることが目標として示されている。しかし、このような数値目標を根拠付けるデータや理由はスポーツ振興基本計画の場合と同様に明らかではない。例えば、どの程度のスポーツ施設や自由時間が確保されると、成人のスポーツ活動の目標値を達成することが可能であるのか、試算やシミュレーションは明らかにされていない。

③施策・事業の増分主義的傾向

スポーツ立国戦略において掲げられている施策の多くは、既にそれまで文部科学省で計画実施されてきた年度ごとの事業計画にその多くが含まれている。スポーツ立国戦略は、「新たなスポーツ文化の確立」を目指すものとして取りまとめられているが、基本的な考えや新しい理念が一部で示されているものの、施策・事業のレベルになると、既存の施策・事業の延長線上に計画されたものが多い。これは、既に予算措置などを経て事前に計画の実施が可能なものや、事業計画の継続性に配慮して戦略が策定されることが背景としてあると考えられるが、このようなスポーツ政策の施策・事業の増分主義的な傾向を変えていかない限り、抜本的な改革や新たな政策の展開は十分に図れないと考えられる。

④するスポーツとコミュニティ・スポーツ

するスポーツの振興を考える上で、総合型地域スポーツクラブなどの半ば公に活動を展開している団体組織を政策の対象としているが、それ以外の団体や組織、さらには個人の自発的活動による多様なスポーツ実践を対象とした施策・事業が乏しい。スポーツ団体や組織に加入しないでスポーツをする人の割合も大きいことから、スポーツをする多様な活動層に対する戦略や施策をさらに検討する必要がある。

⑤スポーツ界の連携・協働のための施策の問題

スポーツ界の連携・協働による「好循環」が重点戦略として新たに掲げられているものの、そのための目標が広域市町村圏（全国300箇所程度）を目安に拠点クラブを設置することや、小学校体育活動コーディネーターの配置、体育授業・運動部活動における外部指導者の充実など、全国規模でスポーツ界の連携・協働を促すための施策としては事業規模が小さく、また予想される効果も十分であるとは考えにくい。加えて、これらの施策を計画するにあたり根拠となるデータや予測の見通しもない。

また、スポーツ界の連携・協働を促進するために、スポーツ団体の連携体制の構築

が掲げられているが、どのように連携体制を構築するのか具体的でない。関連するスポーツ団体との十分な協議の場が戦略策定前の段階から十分に確保され、お互いを対等なパートナーとする連携の在り方を検討する必要がある。

4) スポーツ立国戦略の課題

①国の体制整備と今後の進め方

スポーツ立国戦略実現のための国の体制整備の方向性として、スポーツ振興財源の効率的な活用、国の総合的なスポーツ行政体制、スポーツ庁等のあり方の検討、独立行政法人日本スポーツ振興センターの支援機能の強化と体制整備、スポーツ基本法などの関連法制の整備が掲げられたことは、今後の日本のスポーツの振興にとって非常に重要であり意義がある。

ただし、スポーツ政策やスポーツ振興の範囲に関する基本方針を確定し、スポーツに関する財源、組織、法令の整備がどの範囲にまで拡大して政策を展開することができるのかを国家戦略として示す必要がある。特に、財源の確保のための戦略や見直しは重要であるが未だ明確に示されていない。

また、国内の財政状況を考慮すると、単に財源確保の要求根拠を示すだけでなく、どのように財政や組織を整理合理化し、効率的な資源配分を図ることができるかを示す必要がある。

さらに、主要な関係機関である独立行政法人日本スポーツ振興センター、国立スポーツ科学センターや主要な関連法である独立行政法人日本スポーツ振興センター法、スポーツ振興投票の実施等に関する法律については、今後の在り方や見直しについて明白な方針や内容が示されていない。本来、国のスポーツ政策を推進するためにはこれら主要な機関と法令について、より精緻な議論を事前に進めておく必要がある。

また、特に日本スポーツ振興センター及び日本体育協会・日本オリンピック委員会等のスポーツ統括団体との関係について、事前に十分に協議した上で戦略や計画を策定する必要がある。

②国民的関心

スポーツ立国戦略やスポーツ振興基本計画、スポーツ基本法について、国民全体の関心はまだまだ低い。このような状況の中では、新たなスポーツ文化の確立は望めない。単にスポーツと密接に関心のあるアクターや利害関係者だけを対象とした施策・事業の展開をはかるだけでは問題は今後とも解決されないだろう。まずは、これら一連のスポーツ政策の動向に対して、より広範な国民的関心を促す広報活動や政策過程への参加ルートの整備等がなされる必要がある。さらに、人々のスポーツへの興味・関心を高めるために国民運動の積極的な展開に向けた有効で具体的な方策を検討しなければならない。

③スポーツ立国戦略とスポーツ基本計画

スポーツ立国戦略では、中長期的に取り組むべき施策については、今後新たに策定するスポーツ基本計画において具体的な実施計画を定めることとしている。まず、既に公示されたスポーツ立国戦略と今後策定されるスポーツ基本法及びスポーツ基本計画との整合性をはかる必要がある。また、長期的な展望にたって最も必要不可欠で根

本的な政策理念や政策原理を再確認し、次のスポーツ基本計画に反映させる必要がある。

④過去の問題に対する反省と世界的な視座の必要性

スポーツ立国戦略には、前述のスポーツ振興基本計画の策定の場合と同様に、過去の問題に対する反省や評価の上に立って新たな政策の立案がなされたとはいえない。今後スポーツ振興基本計画を策定する際には、これまでのスポーツ政策をめぐる数々の諸問題に的確に対処することが求められる。

また、スポーツ文化やその振興政策は、世界的な広がりを見せており、グローバルな視座に基づいて戦略が検討され位置づけられるべきものである。しかし、スポーツ政策のグローバルな状況把握や分析は十分に示されておらず、また国際戦略としての立国戦略の考え方も示されていない。

⑤スポーツ政策に関する学術研究の促進

スポーツ政策や戦略を策定するためには、人文・社会科学から自然科学に至るまでの幅広い学術的知見の活用とその総合化が必要である。施策に直接関係する組織や機関の意見を採り入れるだけでなく、関連する学術団体や学術研究者の専門的な知見をより積極的に採り入れる必要がある。また、スポーツ政策の調査研究のための組織や機関を設置し、関連する学術研究の促進をはかる必要がある。

⑥スポーツ立国戦略と現代日本の社会的課題

スポーツ立国戦略は、どのような現代日本の社会的課題を解決しようとしているのか、その基本的な考え方とそのための方策を関連づけて示す必要がある。

スポーツを通じてどのような幸福で豊かな生活を実現しようとしているのか、そのために必要な戦略や施策は何か、についてさらなる検討が求められる。

2. わが国のスポーツ，今，何が問題か

現在のわが国において、スポーツ振興政策の「何を」「どのように」「なぜ」議論する必要があるのか。また、これからわが国のスポーツ文化はどのような方向に歩みを進めていくべきなのか。こうした政策論議における前提的諸課題への見通しは、わが国のスポーツ状況をめぐる量的・質的問題を客観的に認識することから導かれる。

計画は、“問題解決のシナリオ”である。わが国におけるスポーツ状況に潜む問題を究明することは、今後克服すべき政策課題を焦点化することに通ずる。本委員会では、この政策課題を明確にするための議論に多くの時間を割き、①国民のスポーツライフ・スポーツ認識をめぐる問題群、②政策のマネジメント（政策立案－遂行－評価）に関わる問題群、③スポーツ振興システム・スポーツ推進組織に関わる問題群、④スポーツ振興に必要な諸資源に関わる問題群、に分類して問題点を整理した（これらの問題群は互いに何らかの原因-結果関係にあるものと考えられる）。

しかしながら、まず指摘しておくべきことは、国民のスポーツライフ、スポーツ組織、スポーツ資源等々の現況と歴史的推移を正確に把握できるデータ及びその評価指標が整備されていないため、何が問題かを客観的に特定化することが容易ではないということである。また、本委員会では、委員間の討議には十分な時間を割いたものの、問題の抽出を裏付けるだけの総合的・大規模調査を実施したわけではない。従って、以下に示す諸問題は、既存の研究や資料・データに基づいたものという範囲に止まらざるを得なかった。また、すべての問題にわたって、委員の意見が完全に一致しているわけではなく、あくまでも委員によって表明された問題のリストである。

ところで、計画は“理念実現のためのシナリオ”でもある。現代のわが国におけるスポーツ事象から問題を析出するという作業は、わが国におけるスポーツの文化的水準を評価するという試みである。評価は、理念・目的と現実とのズレを認識するという営みであり、理念・目的が評価規準に該当する。この意味で、問題点の整理と体系化は、日本体育学会がスポーツにどのような価値を認め、どのようなスポーツ社会を構築しようとするのかという学会としての理念を表明することでもある。この点については、次章「3. スポーツ振興のビジョン」において詳述する。

（1） スポーツライフ・スポーツ認識等，スポーツ振興のアウトカムをめぐる問題

1) スポーツ実施状況の低迷

文部科学省によるスポーツ振興基本計画の目標値設定及びその達成状況の評価は、内閣府により定期的に報告される「体力・スポーツに関する世論調査」の結果に依拠している。確かに本調査結果によれば、成人の「週1回以上運動する者の割合」は、H.12～H.21年の10年間に、約8%（37.2%→45.3%）増加しており基本計画の目標値50%を概ね達成したかのように見える。

しかしながら、本調査は、成人以上の約2000名を対象とした推計値に過ぎず、その信頼性が必ずしも保障された値ではなく、次に挙げるような他の調査結果からは、わが国スポーツの明るい未来を予感させるようなデータは認められない。例えば、H.18年社会生活基本調査（総務省統計局、10代以上の約20万人対象）によれば、スポーツ行動者率（過去1

年間に何らかのスポーツを行った者の割合)は、65.3%であり、H.13 年度調査に比べ 6.9 ポイント低下しているという(性別・年齢別を問わずすべてのカテゴリーで減少)。すなわち、「スポーツ無縁者(1年間の間に一度もスポーツをしない者)」が微増しているのである。

また、スポーツ種目別行動者率の推移においても、調査 16 種目中、サッカーを除く 15 種目において減少傾向にあり、特に球技系種目の低下率は著しい。「体力・スポーツに関する世論調査」においても、「ウォーキング」「体操」「ランニング」など「カネ」も「バシヨ」も「ナカマ」も必要としない種目が「行った種目」の上位を占めていることから、個人主義的スポーツ志向が強まりスポーツによる社会的交流の衰退が懸念される。さらに、(財)社会経済生産性本部「レジャー白書」によれば、スポーツ市場は 1990 年以降継続的に縮小しており、低迷する余暇市場の中でも特に減少傾向の著しいマーケットとなっており、体操、ジョギング・マラソン、水泳など参加人口の多い種目を含む大部分の種目において参加人口及び参加率ともに 1999 年結果よりも少なくなっている。こうしたデータが示すように、スポーツ振興の直接的なアウトカムであるスポーツ人口(量的側面)においてさえ、過去 10 年間にわたるスポーツ振興施策の成果が満足できる水準にあると評価することは難しい。

2) スポーツライフの質的問題

スポーツライフの質的側面に着目すると事態はさらに深刻である。まず、運動の身体的効果が期待される「週 3 日以上」のスポーツ実施率は、スポーツ実施者の約 3 割にとどまっている。また、スポーツ活動の継続性・合理性・組織性・自律性の観点から身体的効果のみならず精神的効果や街づくり等の社会的機能が期待できるとされるスポーツクラブへの加入率は、16.2%と極めて低率で S.50 年代からほぼ横ばいのまま推移している。第 1 期スポーツ振興基本計画の重点施策とされた総合型地域スポーツクラブが約 3000 クラブ、その育成率も 70%を超えているにもかかわらず、クラブ加入率が増加していないのは、総合型地域スポーツクラブが現状ではすべての国民にとって身近な生涯スポーツの拠点となっていないこと、またクラブの約 7 割が会員数 300 人以下という小規模組織となっていること等に起因するものと考えられる。近年、地域住民からの内発的な組織化によるクラブづくりの取り組みよりも、スポーツ振興くじの助成金を基に、行政主導型ないし体育協会主導型のクラブ創設が際立っているが、このことはクラブ加入率の低さとともに、未だわが国の人々にとってスポーツが重要な地域課題・地域生活内容とはなり得ていないことを表しており、クラブづくりが国民運動として容易には広がっていかない根本的な原因である。また、クラブを「支える」日常的・継続的ボランティアが不足しており、スポーツ愛好者たちのボランティアや市民意識、自治意識・能力に関わる問題も指摘しておかなければならない。

3) スポーツ享受をめぐる格差問題

「生涯学習に関する世論調査(内閣府、H.20)」によれば、生涯学習の内容として「健康・スポーツ(健康法、医学、栄養、ジョギング、水泳など)」を挙げた者が 22.5%と最も多くなっているものの、今後の参加意向者(健康・スポーツ活動をしてみたいと思っている者)は 55.1%とその差は大きく、「スポーツをしたくてもできない」人たちが非常に多いことがわかる。このことに関連して、問題視すべきことは、スポーツ享受の格差(地域間格差・学校間格差・家庭間格差等)やスポーツ機会の不平等が生じていることである。すなわち、

経済的・時間的・身体的・能力的・心理的条件等々の富める人と貧しい人々との間にスポーツ行動・スポーツ要求に大きな差が確認できるということである。例えば、スポーツを実施しない理由の第1位は「時間がないから」（時間的条件）であり、他の理由を大きく引き離している。このためか、20～40代の働き盛り世代のスポーツ実施率が他の世代よりも低くなっている。また、自身の体力に自信がない者ほど運動をしていない傾向もある。そして、近年の現象として最も憂慮すべきことは家庭の経済的条件が生むスポーツ享受の格差及びその拡大可能性であり、子ども世代がその影響を強く受けているということである。

OECD“Growing Unequal?”(2008)によれば、わが国の「相対的貧困率」はアメリカに次いでOECD加盟国中第2位(14.9%)と極めて高い。また、「子どもの貧困率」は14.2%で8位ではあるものの、「一人親世帯の貧困率」では世界で最も貧困率の高い国(58.7%)となっている。このことから今後、離婚率が下降に転じない限り、子どもの貧困率はさらに深刻化する危険性がある。次に、「平成20年度子どもの学習費調査」(文部科学省)の報告によれば、学校外活動費は、表1に示すように世帯収入により幼稚園段階から2～4倍の格差が生じている。スポーツ・レクリエーション活動に対する家計支出はこの学校外活動費に含まれるが、最近10年間の間に約1万6千円(年間)増加しているという。また、中学・高等学校段階では、7～8割が年間支出0～1万円未満であり、大きな差は認められないのに対し、幼稚園では0～1万円が公立で約64%、私立で約47%、小学校では公立私立ともに約3割強にとどまり、逆に5～15万円未満の家庭も私立幼稚園で約32%、小学校で約35%と大きな格差を確認することができる(表2)。

表1 世帯の年間収入別にみた学校外活動費(文部科学省、「H.20年度子どもの学習費調査」より)

世帯収入	幼稚園		小学校		中学校		高等学校	
	公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立
400万円未満	53(千円)	87	133	316	188	184	120	136
400～599万円	79	115	178	351	264	208	125	120
600～799万円	117	129	219	442	293	200	152	130
800～999万円	127	200	273	459	371	242	213	204
1000～1199万円	152	228	334	543	407	343	214	258
1200万円以上	250	343	372	729	427	391	297	396

表2 学校外活動費(スポーツ・レクリエーション活動)－学校種別－

区分	幼稚園		小学校		中学校		高等学校(全日制)	
	公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0円	45.9	35.2	24.1	22.4	55.8	56.6	75.2	71.8
～1万円未満	18.0	11.7	11.8	10.8	18.6	15.4	13.8	13.0
～5万円未満	17.7	17.7	22.3	18.1	12.7	15.4	7.8	9.9
～10万円未満	14.3	25.3	25.6	22.7	5.9	6.4	1.6	2.6
～15万円未満	3.4	6.9	10.2	12.5	2.4	3.9	0.8	1.2
～20万円未満	0.4	1.7	3.7	6.6	2.1	0.6	0.2	0.5
～25万円未満	0.0	1.2	1.4	3.0	0.8	0.7	0.2	0.3
～30万円未満	0.1	0.1	0.7	1.7	0.7	0.2	0.1	0.0
～35万円未満	0.0	0.1	0.1	0.6	0.4	0.1	0.1	0.1
～40万円未満	0.1	0.0	0.1	0.5	0.1	0.1	0.1	—
～45万円未満	—	—	0.0	0.2	0.0	—	0.0	0.0
～50万円未満	0.0	0.1	—	0.1	0.2	—	—	0.0
～55万円未満	—	—	—	0.0	0.1	0.2	—	0.2
～60万円未満	—	—	—	0.1	—	0.2	0.0	—
～65万円未満	—	—	0.0	0.1	—	—	—	0.2
～70万円未満	—	—	—	0.1	—	—	—	0.1
～75万円未満	—	—	0.0	0.0	—	—	—	—
～80万円未満	—	—	—	0.1	0.0	—	—	—
～85万円未満	—	—	—	0.1	—	—	—	—
～90万円未満	—	—	—	—	—	—	—	—
90万円以上	—	—	—	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
平均額(円)	21,518	38,593	50,147	70,875	22,626	22,242	6,412	11,333

家庭の経済的條件が子どものスポーツ参加に及ぼす影響については、「学校外教育活動に関する調査 2009」（ベネッセ教育研究開発センター）に、より詳細なデータが得られている。幼児から高校生までの子どもをもつ母親のほぼ 100%が、「子どもが身体を動かす機会を増やしたい」「子どもにとって運動・スポーツは必要だ」と回答しているが、全体の 6 割程度が「応援や手伝いなどの負担」「活動にかかる費用の負担」が重いと回答している。特に、金銭面での負担感は、幼児・小学生をもつ親に強く、運動部活動が設置されている中学・高校生の親では低くなっている。また、世帯収入 400 万円未満の親については、4 人中 3 人が負担を感じているという。さらに、子どものスポーツ活動に費やす支出額も、世帯収入により大きな格差が確認され、小学生世代では平均費用 3,500 円（月あたり）の差が開いている（世帯収入 400 万円未満 5500 円、800 万以上 9000 円）。以上のように、今日の子どものスポーツは、金が不必要で大人の関与のない運動遊びは消失し（遊び社会の衰退）、遊びのもつ創造的機能は遊びの商品化・サービス化とともに奪われ（遊びの貧困化）、「裕福な家庭に生まれなければスポーツさえもできない」状況となりつつある。

成人以上の年代については、笹川スポーツ財団「スポーツライフデータ 2010」において、年収別による運動・スポーツ実施率に有意な差があること、年収の影響を受ける運動・スポーツ種目と影響の少ない種目があることなどが報告されている。残念ながら、この他に家計とスポーツ享受の関係を分析したデータの蓄積が未だ乏しく、明確な根拠を示すことはできない。しかし、スポーツの産業化の進展や地域スポーツクラブの受益者負担が強調される現状にあって、スポーツは、ますますカネのかかる余暇活動になってきていることは確かであり、経済的條件の影響がすべての世代にわたって大きくなってきているものと推察される。

4) スポーツ享受の格差と現代スポーツの特質

スポーツ参加・スポーツ享受をめぐる格差において問題視すべき要因は、経済的條件だけではない。スポーツに旺盛な興味や意欲を持つ者とほとんど興味・関心を示さない者という心理的條件の格差が、運動を過度にしすぎる者とほとんどしない者という二極化を生んでいる（この傾向は青少年世代だけではない）。体育の授業以外に全く運動の機会にアクセスしない子どもたち（特に、女子は深刻）にスポーツからの逃避行動をとらせている原因は様々であり、それらの要因が複雑に関連し合っていると考えられるが、その根本的な原因の一つにわが国における現代スポーツ文化の特質がある。

学校における教科体育では、S.50 年代に「運動に親しむ習慣」を育成するため「運動の楽しさや喜び」を誰もが味わうことを重視した生涯スポーツ志向の学習指導がスタートした。H.20 改訂の学習指導要領では、小・中・高すべての学校段階の教科目標に「生涯にわたって運動に親しむ資質や能力を育てる」ことが明記され、今や体育科・保健体育科が生涯スポーツの一環であるとともに、その基礎を培う教育機会であることは常識となっている。こうした教科目標は、S.40 年代以前の体力主義、精神主義、技術主義的な体育からの転換を企図したものであり、生涯スポーツ時代の到来に向けて、誰もが自発的に運動に親しみ運動の楽しさ・喜びを味わう力を持ち、そうした人々が担い手となるスポーツ文化の再創造を目指すものである。しかし、学校における教科体育の営みだけで、そうしたスポーツ文化の質的転換を図るには自ずと限界がある。このため、保健体育審議会答申（H.9）では、運動部活動の活動形態及び内容の改善を謳い、児童生徒期に多様なスポーツ機会を

確保する見地から、スポーツに対する志向の違いに対する配慮、シーズン制や複数種目制など活動内容の多様化が提案された。また、スポーツ振興基本計画においても引き続き、「運動部活動の運営の改善」として勝利至上主義的な運動部活動を見直し、①児童生徒の主体性を尊重した運営や②スポーツに関する多様なニーズに応える柔軟な運営に努めることなどが求められた。しかしながら、こうした国の政策意図にもかかわらず、「一つの種目を、他を犠牲にしても勝利を目指す」運動部が未だに大勢を占め（運動の楽しみの特定化）、勝利主義・業績主義・鍛錬主義・集団主義・ゲスト主義・技術主義・規律訓練的な文化的性質は色濃く残っている。また、過度な練習等が原因とされる傷害・障害も多く、体罰やしごきに代表されるパワー・ハラスメント的行為（人権侵害的行為）やスポーツマンシップに反するようなスポーツ倫理・モラルに関わる問題事象（モラル・ハザード）が日常的に繰り返され、バーンアウト等「スポーツからの逃走」といえる子どもたちをも数多く生んでいる。さらに近年では、学校選択制の導入や私立学校の増加に伴い、運動部活動が学校経営の道具として利用される傾向が強まり、上記のような文化的特質の強化に拍車をかけている。そして、こうした「強者による支配」と化したスポーツは、小学生を対象とした地域スポーツクラブ等にも共通して見られる特徴となっている。

クラブ加入率の低さについては先にも触れたが、さらに、「体力・スポーツに関する世論調査」によれば、「クラブに今後も加入したいとは思わない」と回答する人々がクラブ未加入者の5割を超えている。こうしたクラブライフの拒否傾向は、上記のような運動部での経験が彼・彼女たちのスポーツ観・クラブ観等に多大な影響を与えたためであることは想像に難くない。また、勝利主義・業績主義・鍛錬主義等のスポーツ観は、トップアスリートやコーチたちの言動とマスコミを通じて報じられる「勝者の礼賛」を通じ、スポーツのより強固な観念として国民のスポーツ認識に影響を与えている。こうした変わらぬわが国スポーツ界の体質は、幼少期から多くを犠牲にして打ち込まなければ勝てないとの強迫観念を植えつけ、スポーツの早期専門化に拍車をかけ、「スポーツ漬け」の子どもたち^{注)}から、スポーツ以外に必要な生活能力の獲得、各年齢段階に応じた発達課題の克服機会を奪いかねない事態を招来させている。

また、障害者スポーツ人口の低さは、ノーマライゼーション・インクルージョンの立ち遅れが大きな原因の一つとされるが、その根底には上で見たようなわが国スポーツの文化的特質があると考えられる。

注)「スポーツ漬け」の子どもたちとは、余暇活動の大半をスポーツ活動の時間に費やしたり、学業をはじめとする生活諸活動の一部を犠牲にしてまでもスポーツに専念する生活を日常的に送っている子どもたちを指す。

5) スポーツ情報・知識・教養に関わる問題

国民一人ひとりが、自らのライフスタイルに適した豊かなスポーツライフを送るために、そしてスポーツ文化の創造に主体的に参加するためには、正しい知識を教養として身につけることが大切であり、そのための情報提供と教育機会が必要となる。

例えば、小・中・高のすべての学校段階で必修化されている「体づくり運動」では、「目的に適した運動の計画や自己の体力や生活に応じた運動の計画を立て、実生活に役立てる

ことができるようにする」ことが最終的なねらいとされている。自己の体力的な課題に応じて自ら自己に適した運動プログラム（運動強度・運動頻度・運動方法）を作成できる力は、健康的な生活の維持・改善を他に依存せずに、セルフコントロールできる自律した生活者にとって欠かせない生活能力である。しかしながら、こうした「体づくり運動」教育の成果がどれほどあがっているのかについては、現状を見る限り十分であるとは言い難い。またこのことは、中学校以降必修とされている体育理論についても同様である。豊かなスポーツライフの設計や運動・スポーツの効果的・効率的な学習の仕方に関わる知識は、スポーツの多大な価値を生涯にわたり享受するために最低限必要な知識であり、また、国民一人ひとりの参加による国民運動として新しいスポーツ文化を創造するためには、スポーツの歴史的発展や文化的特性、現代スポーツの特徴に関わる知識をより多くの人々が共有することが重要である。こうしたスポーツ教養の習得状況については、総じて満足できる水準にはないものと思われるが、この点に関わる正確なデータが整備されていないこと自体改善されなければならない。

また、第1期スポーツ振興基本計画において主要施策とされた総合型地域スポーツクラブをめぐる大きな問題の一つに、市民の認知度の低さがある。笹川スポーツ財団「スポーツライフデータ2008」によれば、総合型地域スポーツクラブを「知らない」と回答した者が約7割にのぼり、「聞いたことがある」程度の者をあわせると約85%の人々に認知されていない。すなわち、総合型地域スポーツクラブ施策の理念・趣旨、特徴、地域住民の関与の仕方等にかかわる情報がごく一部の人々にしか届いていないということである。また、正確なデータは存在しないものの、市民の最も身近な運動の場である学校体育施設開放についても、いつ、どんな施設が、どのような方法で利用可能であるのかを理解している人は必ずしも多くはない。こうした実態が、広く国民にとってスポーツとの心理的距離を遠くしていることは間違いない。

国民すべてに必要なスポーツに関わる情報をいかに効率的に伝えるかは、国及び地方公共団体のスポーツプロモーションに関わる重大な問題である。

（2）政策のマネジメント（政策立案－遂行－評価）に関わる問題

第1期スポーツ振興基本計画の公示以降に露呈したわが国のスポーツ行政における大きな問題は、地方自治体による政策立案への取り組みである。国の基本計画そのものが、自治体行政の現場に必ずしも重く受け止られていない事例もあり、市区町村レベルのスポーツ振興基本計画単独の策定率は、約1割台と極めて低くなっている。

都道府県におけるスポーツ振興基本計画は、概ね100%策定済であるものの、スポーツ振興法の「参しゃく規定」による統制を受け、独自の政策展開は制限されている。市町村の場合にも、多少の独自性はみられるが国の計画から取捨選択する傾向が強くなっている。ましてや、市区町村から都道府県のスポーツ政策へ、都道府県から国のスポーツ政策へ自治体の立場から提言・要望を能動的に働きかけるなど、ボトムアップ型政策形成の機運は全くうかがわれない。要するに、中央「依存」が、わが国スポーツ行政システムの特徴となっているのである。

また、基本計画の策定過程において住民参加が不十分であり、地方財政の逼迫も影響して住民のスポーツライフ状況やスポーツ要求のきめ細かな実態把握に基づかない計画と

なっている事例も少なくない。

国民及び地域住民を対象としたスポーツ振興に関わる事業は、体育・スポーツ専管部局だけが担っているのではなく、かなり広範囲な政策担当部局に渡っているが、体育・スポーツ専管部局がそうした部局間の調整機能を十分に発揮して政策立案等の政策マネジメントに当たっているわけではない。

以上のような、自治体におけるスポーツ行政・政策をめぐる問題は、スポーツ行政組織の政策マネジメント力の低さに多くは起因している。特に、小規模自治体におけるマネジメント力の欠如は深刻であり、自治体間の政策マネジメント力の格差が、総合型地域スポーツクラブ施策等において顕著に現れているようにスポーツ環境の「地域間格差」を生んでいる。とりわけ、担当職員の専門性に関わる問題は、自治体独自のスポーツ政策マネジメントの質にダイレクトに関係している。自治体においてスポーツ行政を担当する職員は必ずしもスポーツ振興政策の専門的能力を有しない学校教員である場合が多く、このため短期間の人事異動によって担当者が入れ替わり、専門性を習得する間もなく学校現場に復帰するため、政策の質と継続性が確保されない。

図1に示すように、政策マネジメントの専門職である社会教育主事及び主事補は、H.8年時点の半数以下に落ち込んでいる。また、地域スポーツのコーディネーター役を担う体育指導委員も近年、急激に減少している（H.14：61834人→H.22：52856人）。他方で、体育・スポーツ・健康系大学・学部学科の新設が全国で相次いでいるが、これらの大学で高等教育を受けた人材が、その専門性を活用できる職に就けないのが現状であり、有能な人材が教職以外は民間部門に流れている。公的部門における専門職制度の確保が求められる。



図1 社会教育主事・主事補数の推移（文部科学省「社会教育調査」より）

（3）スポーツ振興システム・スポーツ推進組織に関わる問題

わが国のスポーツ振興システムは、極めて複雑な構造であるところに大きな特徴があるが基本的には行政システムと民間組織のシステムに大別することができ、両サブシステム間の協働によって成立しているものと考えられる。

1) スポーツ行政システムをめぐる問題

行政システムにおける縦系列（国－都道府県－市区町村）と横系列（スポーツ行政専管部局－関連部局）の各々について問題点がいくつか指摘できる。まず縦系列については、

地方分権改革の基本理念の一つに、国と自治体の役割分担を明確にすることが求められているが、この点がスポーツ行政・政策については不明確なままであり（特に都道府県の役割）、この点を明記している都道府県基本計画は見られない。このため、未だに国→都道府県→市町村というトップダウン型行政指導に終始し、基礎自治体による自律的な政策展開を制約している。次に横系列については、従来から指摘され続けてきた縦割り型行政が根強く、特に総合型地域スポーツクラブの推進に不可欠な他部局（例えば、生涯学習・福祉・まちづくり・健康保健関連部局等）との連携・共同を基本とする総合行政化が一向に進んでいない。一方で、スポーツ文化の多面的機能ゆえに運動・スポーツに関連する行政部局が分散し、多部局間の調整機能が働いていないために、事業の重複や資源の非効率的活用が生じ、一種の無責任体制となっている。

最後に、スポーツ行政に関わる問題として、スポーツ振興法（スポーツ基本法）の基本理念を具体的に推進するための法・制度的基盤が整備されていないことを指摘しておかなければならない。例えば、教育基本法に対応して社会教育法、学校教育法、同施行規則、教育職員免許法、公立学校施設費国庫負担法、地方教育行政法、教育公務員特例法等の関連法が体系的に整備され、教育の権利を制度的に保障している。スポーツについてはさらに幅広い行政領域に跨がる政策であることから多様な法制度の整備が求められるが、スポーツ基本法制定の動きに比べてそうした関連法に関わる論議は未だ動き出していない。

2) スポーツ連盟・団体における組織および組織間マネジメント力の欠如

わが国のスポーツ連盟・団体は、地域別・種目別・対象別等によって専門分化した多種多様な組織とそれらの統括組織から構成されており、各々がスポーツ選手の育成・強化（高度化）とスポーツの普及（大衆化）を目的に掲げ、互いに相対的に独立した組織体として活動している。しかし、そうしたスポーツ諸組織は、互いに類似した理念・目的を掲げているにもかかわらず、セクショナリズム的・保守的組織文化が強く、互いに無関心で組織間の有機的な協働関係がない場合が多いため、組織の乱立状態（例えば、中学生の硬式野球を普及・推進する組織が全国に7組織）を呈しており、パイ（市民・住民）と資源の奪い合い等、競合状態・敵対関係に陥っている場合も少なくない。また、子どもを対象としたスポーツ諸団体と学校（体育）との理念的共有が十分でないため、生涯スポーツ社会に必要な資質や能力の育成に向けて相乗的効果どころか相殺的な非効率を生んでいる傾向もあることは見逃せない。

組織間の協働関係の構築という観点からは、スポーツ以外の活動に取り組んでいる諸組織との連携・協働関係も重要である。特に、スポーツの推進が地域コミュニティの形成へと貢献するためには、地域社会の中でスポーツ連盟・団体だけが孤軍奮闘するだけでは自ずと限界があり、同じく地域生活課題の解決に取り組んでいる地域諸団体（自治会・町内会、学習・文化系団体、福祉団体等々）との相互理解と信頼に基づく協力関係を築くことが必要であるが、多くの地域社会において、そうしたコミュニティ・ネットワークからスポーツが孤立している傾向も見られる。

次に、多くの連盟・団体は、自立した経営体として経営機能を十分に発揮しているという組織状況にはない。例えば、国際競技力の向上策として第1期スポーツ振興基本計画に明記された「一貫指導システムの構築」を受けて、日本オリンピック委員会は「ゴールド・