

わが国の近年のスポーツ政策と地域活性化

御 園 慎一郎

愛知東邦大学

わが国の近年のスポーツ政策と地域活性化

御園 慎一郎

目次

はじめに

1. スポーツ振興法時代のスポーツ施策と地域活性化
2. スポーツ大会による地域活性化
3. スポーツ基本法と地域活性化
4. これまでの地方自治体のスポーツ政策
5. 地方自治体のスポーツ政策の政策過程
6. サッカーワールドカップと地方自治体の地域活性化

まとめ

はじめに

2011年はストックホルム・オリンピック参加をめざして大日本体育協会が設立されてから1世紀、そしてこれまでわが国のスポーツ政策の根拠法であった「スポーツ振興法」制定から50年という節目の年であった。さらに「スポーツ振興法」に代わり「スポーツ基本法」が公布、2011年8月には施行されたところであり、わが国におけるスポーツ政策の転機の年と考えることもできる。また東日本大震災の被災者を物心両面からスポーツを通じて支援、力づけることを示した年でもあった。特にサッカー女子ワールドカップで優勝した「なでしこジャパン」は、被災した地域の人々だけでなくすべての国民を勇気づけてくれた。彼女たちには国民栄誉賞が与えられ、また、年間流行語大賞も得るなど多くの人の心に記憶されることとなったのである。しかしその反面、相撲界では不祥事によって場所が中止されるなど、スポーツ界のガバナンスが問われる事件もあった。スポーツとわが国社会を取り巻く様々な状況を踏まえて、本稿においては、今日におけるスポーツの価値を改めて見直すとともに、スポーツによる地域活性化をテーマとしてとりあげることとした。このテーマを論じるにあたり、主に20世紀後半からのわが国のスポーツに関連する政策の変化を取り上げ、スポーツ政策と地域活性化の課題と方向性について検討することを目指している。なお筆者自身が行政職員としての職歴のなかで経験したことにも触れることでスポーツ政策と地域活性化の具体的な事例も紹介することとしたい。

1. スポーツ振興法時代のスポーツ施策と地域活性化

わが国のスポーツ振興法は、1964年の東京五輪の成功に向けて国民の体育・スポーツの振興を

目的として1961年に定められた。このスポーツ振興法を根拠に国や地方自治体は体育・スポーツ施設の整備のために財源を投入した。そして、その結果全国に多くのスポーツ施設が整備された。また国民体育大会を各都道府県持ち回りで開催するシステムがとられ、このことによって当然のこととして開催地には我が国スポーツ界が必要とする施設の整備が図られた。また、国体に関しては、不思議と言えば不思議なことではあるけれども、開催都道府県が優勝するという仕組みを維持するために、良い成果を残しうるアスリートを地方公共団体職員や体育教員として雇用することが当然のように行われていたが、このこととあわせてトップレベルのアスリートの雇用を地元企業にも望むことによって、各地に実業団チームが結成されていった。^{注1)}

このような過程も経ながら我が国においては地域のバランスをとった形でスポーツ環境の整備が図られてきた。この一方で、スポーツ振興法にあるスポーツ振興基本計画は、法律制定から40年近い時間の経過の後、2000年になってようやく文部大臣告示として発表された。このスポーツ振興基本計画は、2001年からの10年間で計画したもので、5年が経過した2006年に改定がなされた。改定後のスポーツ振興基本計画では、3つの柱が立てられ、そのひとつに「地域におけるスポーツ環境の整備充実方策」として全国の各市区町村において少なくともひとつは総合型地域スポーツクラブを育成することが掲げられていた。このための側面的施策としては、1) スポーツ指導者の養成・確保・活用、2) スポーツ施設の充実、3) 地域における的確なスポーツ情報の提供、4) 住民のニーズに即応した地域スポーツの推進、があげられていた。地域活性化の観点でみれば、スポーツ振興基本計画は、おもに地域住民のスポーツ・運動活動の活発化を主眼にしたものであり、地域の「経済」の活性化を含んだ総合的な地域の活性化ということに関しては念頭に置かれていたものでもなくまた、直接的影響をおよぼすところでもなかった。

この一方で、90年以降、「小さな政府」をめざし、「市場」を重視する新自由主義的な政策が推進されたこともあり、民間活力の導入にむけて1998年に市民による自由で自発的な活動に適した法人の設立を推進するための特定非営利活動促進法（NPO法）が成立し、スポーツ活動も特定非営利活動としてスポーツ団体がNPO法人格を取得することが可能となった。この制度化によって地域に密着したスポーツ活動の主体が様々な形で形成され、これらスポーツ団体の活動が地域活力を生み出してゆくことにつながっていった。

そしてこの時代、スポーツ競技団体の事業として新たな仕組みを提示したのが1993年に開幕したプロサッカーリーグ（Jリーグ）である。Jリーグはドイツ型スポーツクラブを理想に掲げ、地域密着をキャッチフレーズに、企業（実業団）スポーツに代わり、地域の企業・行政・住民らが協力してつくる地域のサッカークラブによるプロリーグである。大都市をフランチャイズとするプロ野球や東京・大阪・名古屋・福岡で開催される大相撲とは異なり、地方都市でもプロスポーツチームが経営できることをJリーグが示したことで、これまでスポーツによる地域活性化を意識していなかった地方都市がプロスポーツチーム誘致・結成に動くようになった。このJリーグに象徴される企業スポーツにかわる地域スポーツクラブという発想は、文部科学省が1995（平成7）年から15年度まで展開した地域のコミュニティの役割を担うスポーツクラブづくりに向け

たモデル事業「総合型地域スポーツクラブ育成モデル事業」につながっている。またＪリーグによって刺激をうけた他のスポーツ競技でも、プロバスケットボールのbjリーグ、野球の独立リーグ、フットサルのFリーグなど、地域に根ざしたプロスポーツクラブづくりの動きが加速した。そしてこれらの活動によって単にそれぞれの競技スポーツの振興ということだけにとどまらず、地域を巻き込んだまちおこし、地域活性化につながる様々な取り組みがなされるようになっていったのである。

また、プロサッカーリーグの誕生により、ヨーロッパ諸国にみられるサッカーくじを導入したスポーツ振興の構想が進みだしたことも忘れてはならない論点である。成立までには紆余曲折があったものの、「スポーツ振興投票の実施等に関する法律」として1998年成立、2000年から一部で試験販売、2001年から本格的に発売された。このスポーツ振興くじの導入は、財源的な裏づけを確実に持つことが叶わなかったわが国スポーツにとって、念願の施策実現のための安定財源として期待されたのであり、これによる財源の裏付けがあつてこそ、文部大臣告示のスポーツ振興基本計画は打ち出すことが可能になったのである。^{注2)}

2. スポーツ大会による地域活性化

これまでスポーツ政策と地域活性化を結びつけて考える場合、一般的なスポーツそのものによる地域活性化という観点から論じられることは少なく、イベントとしてのスポーツ大会開催による経済効果という議論が中心となってきた。^{注3)}しかし国際的なメガスポーツイベントの開催と言えば、アリーナやスタジアムといった施設建設の経済波及効果とそれに係る新規雇用、また大会開催時における外部地域からの観戦者による消費などの増大などをその得られる効果として期待するのが常であった。そのため当時においては、一過性のものとして捉えられていたスポーツ大会は経済効果は一時的なものであり、継続的な地域活性化につながるものでないというように考えられていたことは見落としてはならない観点である。スポーツ大会の開催にはいうまでもなく多くの時間と経費そして関係者のエネルギーが必要とされる。このようにして開催されるスポーツ大会であるから、一時的なもの、一過性のものとするのではなく、地域の活性化を目指すという観点からのアプローチが望まれるところであり、そのためには継続的に地域のスポーツ資源を活用した活動がなされるような仕組みをつくる必要がある。この継続的という観点から見ると、地域で継続的になされているスポーツ行事として従来から各地で行われてきた地域スポーツ大会が思い浮かぶ。しかし、この行事としてのスポーツ大会は継続的であり地域に身近なものではあるが、地域の体育協会が自治体からの予算を元に事業を展開してきたものが大半で、その目的は地域住民の健康維持増進や地域住民の楽しみのためであって、域外との交流を促進し、経済的な効果を生じるといいうわゆる地域の活性化に通じることは主要な目的ではなかった。

また、継続的な活動という観点から見ると、スポーツ大会という範疇からはずれるが、プロスポーツクラブの活動は今後スポーツ政策と地域活性化という課題に大きな影響を与えてゆくと言えよう。いうまでもなくプロスポーツクラブはクラブ自身の生き残りをかけた事業体であり、域

内、域外に係らず経済活動を行うことから、地域活性化に貢献することができる組織である。さらに彼ら自体が地域と一体となったクラブ運営という点において地域の活性化という視点をしっかり持っていることは大いに評価すべきところと言えるだろう。したがって、今後地域の活性化を論じる際には地域のプロスポーツクラブは重要な役割を果たすものとして捉えていくことが必要である。ただし、プロスポーツクラブ経営は100%成功を保証されたものではないため、倒産リスクを常に抱えた存在であることは地域の関係者は十分理解しておく必要がある。

3. スポーツ基本法と地域活性化

2011年8月に施行されたスポーツ基本法の特筆すべき点は、「スポーツそのものの振興に留まるのではなく、スポーツの価値をより高い次元でとらえたうえで、スポーツを通して社会をより良いものにしていくことを目指している点」と河野（2011）は指摘している。このようなスポーツを通じて社会に貢献するという考え方は、国際連合のミレニアム開発目標達成にむけた取り組みの中でスポーツが有効な「ツール」であることを述べていることとも符合しており、今回のスポーツ基本法の精神は、国際的な機関が現在取り組んでいるスポーツを通じた開発（Development through Sport）の考え方を踏まえたものである。スポーツ基本法の前文には「スポーツは、人と人との交流及び地域と地域との交流を促進し、地域の一体感や活力を醸成するものであり、人間関係の希薄化等の問題を抱える地域社会の再生に寄与するものである」として、社会への訴求力が述べられている。また「スポーツ選手の不断努力は、人間の可能性の極限を追求する有意義な営みであり、こうした努力に基づく国際競技大会における日本人選手の活躍は、国民に誇りと喜び、夢と感動を与え、国民のスポーツへの関心を高めるものである。これらを通じて、スポーツは、我が国社会に活力を生み出し、国民経済の発展に広く寄与するものである」としている。このようにスポーツ基本法はこれからのわが国の地域社会の構築、活性化に対してスポーツが重要な役割を果たしその結果として我が国社会が活性化してゆくことを目指すと宣言しているのである。今後、スポーツ基本法を踏まえた「スポーツ基本計画」が示され、その計画に沿った具体的な政策が打ち出されることになってゆくであろう。地域活性化の視点からも、スポーツ活動の普及・推進が地域社会における交流の増加につながることをはじめ様々な形で地域の活力を高めてゆくことを期待したい。そして、スポーツによる地域の活性化が画餅になることのないよう着実に施策を展開してゆく関係者の不断努力が求められている。

4. これまでの地方自治体のスポーツ政策

近年地方自治体においてはスポーツ政策に関して、国のスポーツ振興基本計画の策定などを受けてスポーツ振興条例を制定し、これに基づいてスポーツ振興を図る動きが見られる。しかし、これまでの地方自治体の財政部局や総務部局の幹部職員として在職歴のある筆者の経験によれば、近年の条例制定などの動き以前の地方自治体行政におけるスポーツ政策は教育委員会の学校体育や社会体育の政策にとどまり、他の政策と比較してその置かれた位置は必ずしも重要性の高いも

のとは言えなかった。つまり、都道府県レベルのスポーツ政策は、教育政策としての学校体育の強化の側面と、社会体育である国民体育大会などの全国大会に向けての当該自治体の競技力向上という点を捉えて政策的なものが作られてきたと言わざるを得ないだろう。しかも財政面で言えば、教育委員会予算の多くは教員給与をはじめとした当然必要とされる義務的経費に充当されるために、新規の政策経費の予算化は大変厳しいのが実態であり、仮に予算が計上された場合であっても十分な財源措置を伴っていないというのが現実であった。また新規で予算化されるものの多くは国体をはじめとする都道府県持ち回りで開催される特定の大会の強化目的のものであるために当該団体が計画的にスポーツの振興を図ろうとして予算を計上したと言えるものではなかった。さらに大会開催のための財源という性格から、必要な施策はスポーツ振興だけにとどまらず、大会の円滑な運営のための社会インフラの整備なども含んでいることが通常である。そのため、結果として予算はさまざまな部局にまたがり、その大会の準備等の関連施策にまでも充当されることとなっていて、事後の費用効果検証が難しくなっていることも事実である。しかしながら、スポーツ基本法が制定され、スポーツをめぐる社会的環境は変化してきた現状を踏まえれば、今後は、地方自治体が地域の活性化を念頭において、計画的かつ効率的なスポーツ政策をしっかりと財源の裏付けを持って進めていかなければならないといえよう。

5. 地方自治体のスポーツ政策の政策過程

地方自治体のスポーツ政策の政策過程について筆者のこれまでの経験によれば、スポーツ政策の予算編成過程では、知事や市長などの首長が直接スポーツ政策を重要施策に据えない限り、スポーツ振興などの観点での政策議論は地方自治体行政の中心的な課題として取り上げられることは少なく、通常のスポーツを担当する教育委員会あるいは国体などのために特設された「国体局」などという部局の担当レベルの議論にとどまり、地方自治体の重要重点政策に位置づけられることはないことが一般的であったと考えられる。

地方自治体のスポーツ政策は、特定のスポーツ大会が認められる場合に、重点的な財政措置がなされてきた。特に開催自治体のスポーツ施設の整備予算はやむを得ない必要経費と財政当局も認識する傾向がある。そのため周期的に開催の順番が回ってくる国民体育大会のスポーツ施設は、建物の耐用年数に近い年数でリニューアルされるという仕組みが成立していたとも考えられ、単純に国民体育大会不要論に与することには疑問が残る。そして常に変化するスポーツ競技に対応した施設や設備の整備は地方自治体の競技力の維持・向上に役立つと認識されていたことも事実である。もちろん筆者の経験でも、予算査定は厳しく実施され、要求額がそのまま認められることほとんどないというのが現実ではあるが。

そのほかスポーツ施設整備というハード経費だけでなくスポーツ競技団体に対し、遠征費、合宿費などの競技力向上のためのソフト経費も助成金として国民体育大会に向けて数カ年計画で徐々に増額計上されていた。しかし競技力向上のためのソフト経費は、財政の査定によって厳しく削りこまれるのが通常であり、各競技団体は割り当てられた予算の範囲で振興・強化策を実施

するのが実態であるため、ごく限られたプロジェクトを除いては地域のスポーツ振興や競技力向上についても計画性があったとは言えず、場当たり的な対策であったといわざるをえないのではないか？

こうした地方自治体におけるスポーツ政策が一時しのぎ的な政策に終始してしまう背景には、当該自治体に恒常的に集客のできるスポーツ大会がなく、そのために担当セクションを「国体局」などのアドホックな組織としてしまうことも一因である。そのため担当部局に集められた職員も一時的イベントである「国民体育大会」を無事に消化することだけが至上命題となってしまう、スポーツ振興やさらには地域活性化などのスポーツ政策の理念が導入されることが難しいというのが実情だったといえよう。また財政部局としても国体などその時限りで、恒常的な財政支出を伴うことがないこのような仕組みの方が体会以降毎年毎年発生する財政負担よりもまだと考える傾向にあるという財政当局サイドの意識の上での問題も存在している。

6. サッカーワールドカップと地方自治体の地域活性化

これまでわが国では夏季・冬季オリンピック、アジア大会、各種競技種目の世界大会などが開催され、スポーツ振興の側面で大きな影響を残してきた。ここで筆者が直接事業に関与した2002年FIFAワールドカップについて地域活性化の視点で紹介する。

2002年に開催されたサッカーワールドカップでは、10の開催自治体や出場国が利用したキャンプ地にさまざまなインパクトがあった。しかし、筆者は、サッカーワールドカップという世紀のイベントを利用してスポーツの振興や地域の活性化につなげることができた地域は少なかったと考えている。スタジアム整備に関しては、屋根つき4万人収容のスタジアム整備が10の開催自治体に課された。1995年に日韓での開催が決定されたのだが、当時屋根つき4万人収容のスタジアムなど日本のどこにもなかった。開催決定により1995年から2002年までのわずか7年間で10のスタジアムを建設しなければならなくなった。この事業をこれまで通りの公共施設建設の方法である文部省や建設省の補助金を利用するの順次整備という方法では、2002年の開催には到底間に合わなかった。そこで、各自治体においては、財政的には自治省の提示した地域総合整備事業債制度を利用することとし、また、サッカーという単一競技のそれも一過性のイベントのために多額の支出をすることに難色示す市民県民に対しては、例えば予定が決定している国民体育大会の会場を前倒しで整備するのであるというような名目をつけて屋根付きスタジアムの建設を始めたというのが実態であった。そのため、スタジアムという大切な地域の資産建設にあたってワールドカップ後のまちづくりの拠点としての位置づけあるいはスポーツ振興の核としての位置づけを検討する十分な余裕がなくともかくワールドカップに間に合わせようという形で事業が進んでしまった。さらにスタジアムの設計も魅力的なサッカー観戦がワールドカップ後も可能な施設を熟慮すべきであったにも関わらず、十分に時間をかけることができなかった。結果的にトイレをはじめとした施設内の使い勝手や、交通アクセスなどの社会インフラとしての基本事項に関しても後に利用者からの不満が述べられていることから考えても拙速な計画であったといわざるをえな

い。

そのほかスタジアム建設に限らず大会運営においても、2002年のワールドカップでは、地方自治体は職員を派遣するなどあらゆる面で積極的に関与した。このように開催地である地方自治体は様々な形で世界最大のスポーツイベントに参画したのであるが、参画するにあたっての組織としての目標をしっかりと検討しそれを意識していたかという点と怪しいと言わざるを得ない。具体的に検証してみよう。ワールドカップのようなスポーツイベントは地域外からの訪問客との交流の絶好の機会である。地方自治体はこのことも開催目的のひとつとして位置づけてイベントに臨むのが通常である。しかし、2002年大会では、各自治体において今述べたような観点から大会の位置づけを行なっていたか、すなわち、ワールドカップ大会を契機として海外からのインバウンドの観光客との交流や情報の発信などの措置が十分であったのかは十分検証しなければならないと考えている。例えば、札幌市などはイギリスとアルゼンチン間で武力闘争にまで発展したフォークランド紛争の余波がイングランド、アルゼンチン戦に影響していた。すなわち、陰悪な関係にある両国の国民感情からスタジアムの中で両国サポーターの乱闘が起きるのではないかなどとの想定をしてしまった。加えてイングランドからくる観客の大半はフーリガンで危険ではないかなどと判断したために、結果としてスタジアム周辺のみならず札幌の街の中まで極端な規制がかかってしまった。その結果、ススキノなどの繁華街では繁華街自体の売上も伸びずことはなかったし、せっかく来た海外の観光客もススキノの街を楽しむことがなかったと聞いている。このことは国際的なスポーツ大会を開催した経験の少ない地方自治体にとって、開催のノウハウや経験を伝える努力や仕組みが必要であることを示している。

さらに大会のレガシーの利用についても例えば、大会後の海外とのコンタクトを持ち続けている例は、クロアチアにキャンプ地を提供し大会以降も彼らとの交流を続けている新潟県の十日町市など少数にとどまっている。また大会に参加したボランティアが大会後も組織化され、その後のスポーツイベントの円滑な運営に寄与している事例も少ない。こうしたことを踏まえれば、地域活性化の観点からはボランティアで大会に参加した人々に対して、次の活動の場所を提供し、地域活性化の旗振り役を委ねるなどの施策が必要であることがわかる。

まとめ

ここまでわが国の近年のスポーツ政策の変遷とそれに伴って政策化される地方自治体のスポーツ政策について述べてきた。スポーツ政策にはスポーツ施設・設備の整備といったハードの政策と、スポーツ振興・競技力向上・大会開催などのソフトの政策がある。これまでわが国ではスポーツ政策の多くが教育委員会によって担われていたため、経済的、社会的な地域活性化とスポーツイベントの連動を機能させることは難しかった。一方で2007年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正によってスポーツ政策を教育委員会ではなく地方公共団体の首長部局が担当できるようになったことで、スポーツ政策の政策効果を健康福祉政策や経済的な地域活性化の政策と連動してとらえることが可能になった。

このことはスポーツ大会の開催理念にも影響し、スポーツ大会が当該地域にとってなぜ必要なのか、そしてどのようなことを行うことで目的が達成できるのかという認識が今後重要になってくると思われる。サッカーのワールドカップであれば、「大分県という名を世界に発信すること」、あるいは、「埼玉県のフットボールの底辺を拡大すること」、などそれぞれの地域における目標を関係者で共有し、その効果を最大にするべく方法を検討し、計画を作成し努力をすることが必要である。またイベント終了後は県民・市民も巻き込んでその理念を現実のものにする作業を継続することが求められる。

しかし現在のわが国のスポーツ政策は、スポーツイベント中心に組み立てられ、展開が図られているという面は否めない。このような現状から考えれば、ワールドカップに限らずスポーツイベントの実施主体は、地方自治体において暫定組織であり、その組織が大会の終了とともに解散するのが通例であることもやむを得ないだろう。このためイベントの開催自体が最終目的となってしまう、そのイベントによって生じた知見も継承されることもない。しかしこの点が我が国のスポーツ施策における重大な課題なのだ。この課題の克服にはスポーツと地域活性化を専門に扱う常設の組織を設置すること^{注4)}、そしてスポーツ政策に携わる職員の専門性を磨くための仕組みの導入などが求められている。地方自治体の中においてこのような組織的な手当てをすることによってスポーツ政策と各種地域政策を結びつけることが可能になり、また、一過性の施策でなく継続性をもって地域社会に幅広く働きかける活動が展開されていくこととなると考える。そしてこのことによって従来はバラバラに活動してきた地域の民間事業者にもスポーツを核として協働作用が生じてくることが予想される。そのような社会的効果が発生することがスポーツによる地域活性化のきっかけだと言えるだろう。従来のように教育委員会の一部門だけにスポーツ施策を担ってもらっていたのでは残念ながらスポーツで地域全体が活気づくということにはつながらない。行政が組織一体となったスポーツ振興のためのサポート体制を作り、そのことを背景に地域の様々な組織や人々が参加していい汗を流せる状況を作り出していくことで地域は活性化してゆく。スポーツ基本法がうたっている理念を現実のものにできるか否かはそれぞれの地域のスポーツにかける思いと実行力にかかっているといえるであろう。そしてそれはまたスポーツを通じてより幸せな世界を作るといふ地域間の競争にもなるのである。

注釈

注1) 国民体育大会の社会的なインパクトについて権(2006)は、スポーツ人口の増大や底辺の拡大、施設の整備・拡充、選手の強化など、日本の体育・スポーツの普及・振興に大きく貢献した反面、「ナショナリズム」に拘束されていること、地方行政が圧迫されること、教育現場への影響などの諸弊害を指摘している。

注2) 現実には、スポーツ振興くじの売上が伸びなかったために、スポーツ振興くじの売上による助成金は2006年には1億円を割り込むことになった。しかし2006年に導入されたBIGという投票方法が爆発的な人気を呼び、2007年度は9億円、2009年度には100億円を超える助成がなされるようになった。

注3) スポーツ競技大会の経済効果が街や国を元気にしたり、都市を変えたりすることを述べた著書に上條(2002)や原田(2002)がある。

注4) さいたま市では「さいたまスポーツコミッション」という組織を設置し、スポーツと観光、地域活性化を目的に多くの部局にまたがる諸問題を一部局によって調整解決する方策を模索しはじめている。

参考文献

権学俊：国民体育大会の研究ナショナリズムとスポーツ・イベント．青木書店，2006．

河野一郎：スポーツ基本法成立とわが国のスポーツのこれからの展開，文部科学時報10月号，9-11，2011．

上條典夫：スポーツ経済効果で元気になった街と国．講談社α新書，2002．

原田宗彦：スポーツイベントの経済学．平凡社新書，2002．

受理日 平成24年3月30日