



Title	スポーツ庁設置の政策形成：新・政策の窓モデルによる実証分析
Author(s)	横井, 康博
Citation	経済學研究, 73(2), 17-62
Issue Date	2023-12-07
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/90989">http://hdl.handle.net/2115/90989</a>
Type	bulletin (article)
File Information	ES_73(2)_017.pdf



[Instructions for use](#)

# スポーツ庁設置の政策形成

## ——新・政策の窓モデルによる実証分析——

横井 康博

### I スポーツ庁設置は「なぜ」そして「どのよう に」実現したのか

本研究は、日本において長い間、必要性が認識されながらも行われてこなかったスポーツ庁設置が、2015年に「なぜ」そして「どのよう  
に」実現したのかを、事例研究によって解明することを目的としている。

明治以来、日本のスポーツ政策形成の担い手は、他の政策分野と同様に、行政官僚であり、文部省（現「文部科学省」）体育局がその中心に位置してきた<sup>1)</sup>。このことは、与党のスポーツ政策が文部省のスポーツ政策に依存していたことや、与野党のスポーツ政策の内容が脆弱なまま今日に至っていることから明らかである<sup>2)</sup>。文部省体育局は、日本体育協会、JOC、都道府県・市町村の体育協会、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、国庫補助制度を介した権限・財源を通じてこれらの参加者を支配してきた<sup>3)</sup>。

しかし、1990年代に入ると、国民のスポーツに関する活動や関心の多様化が進むなかで、文部科学省の行政官僚主導の政策形成ではなく、超党派のスポーツ議員連盟等による政治優位・政治主導の政策形成が新たに展開されるようになり、政策の内容も大きく進化してき

た<sup>4)</sup>。

1998年5月、スポーツ振興くじ法が議員立法で制定された。2000年9月、スポーツ振興くじ法制定を契機とするスポーツ振興基本計画が策定された。2007年8月、スポーツ振興に関する懇談会が「「スポーツ立国」ニッポン」を提言した。2010年6月、民主党政権下での文部科学省が「スポーツ立国戦略」を策定した。

さらに、2011年6月、スポーツ基本法が議員立法で制定された。スポーツ基本法は、前文でスポーツ権を謳い、スポーツ政策を国家戦略であると明記した。スポーツ庁設置についても「検討して必要な措置を講ずる」ことが付則に盛り込まれた。

最終的に、2015年5月、スポーツ庁設置法が議員立法に近い政府立法で制定された。スポーツ庁設置は、より直接的にはスポーツ基本法からスタートし、①複数の省庁にまたがる従来の「スポーツ政策の形成」の一元化、②関係省庁やスポーツ関連団体と連携したトップスポーツと地域スポーツの推進を目的としている。

このスポーツ庁設置は、いくつかの問題を含んではいるものの、優れた制度改革といわれ、現代日本のスポーツ政策形成において画期的な出来事であった。

このスポーツ庁設置によって、日本のスポーツ制度と組織は大きな変革を迫られるとともに、

1) 中村 (1999), p. 44.

2) *ibid.*, p. 43.

3) *ibid.*, p. 44.

4) 友添 (2017), p. 8.

トップスポーツ、地域スポーツ、大学を含む学校スポーツのあり方やスポーツ文化は急速に変貌しつつある<sup>5)</sup>。

本研究は、スポーツ庁設置の政策形成の因果メカニズムを明らかにする。事例研究に際しては、特定の明確な概念と理論的枠組にもとづく分析によってはじめて、分析結果から理論構築を行うことができる。理論的枠組にもとづかない事例研究は、注目すべき変数および変数間の関係が定まらず、現象の解明に不可欠な因果関係の特定が困難である<sup>6)</sup>。そこで、政策形成を記述・分析するための理論的枠組である新・政策の窓モデルを採用する。

新・政策の窓モデルは、小島・平本(2022)において先行諸研究の概念やアイデアを統合し、あらゆる政策形成を記述・分析するために独自に導出された理論的枠組である<sup>7)</sup>。この新・政策の窓モデルにもとづくスポーツ庁設置の事例分析により、現代日本のスポーツ政策形成に関する発見事実を析出する。

## II 先行研究の検討

本研究は、スポーツ庁設置が、2015年に「なぜ」そして「どのように」実現したのかを、事例研究によって解明することを目的としている。

このスポーツ庁設置の政策形成の全プロセスを分析した先行研究は皆無である。他方、現代の日本ならびに欧米のスポーツ政策形成を断片的に分析した研究はいくつか存在する。これらの研究は、1 スポーツ政策形成の歴史分析、2 スポーツ政策形成の実証分析の2つに大別される。本章では、1 に関して4つ、2 に関して3つの代表的な先行研究をそれぞれ検討する。

5) *ibid.*

6) 小島・平本(2022), p. i.

7) *ibid.*, pp. 9-55.

## 1 スポーツ政策形成の歴史分析

### (1) 内海の研究

内海は、日本の戦後スポーツ体制の確立期を次のように3期に分けて歴史分析を試み、各期の主要な出来事を析出している。

第1期は、敗戦から1949年6月の社会教育法案の成立までである。(1) 1947年8月、超党派のスポーツ議員連盟が発足した。(2) 1949年5月、文部省設置法が成立し、体育局が廃止され、スポーツは社会教育局へ移管された。(3) 1949年6月、第2条にスポーツ・レクリエーションを含む社会教育法案が成立した。

第2期は、1949年6月の社会教育法案の成立後から1961年6月のスポーツ振興法案の成立までである。(1) 1949年7月、文部大臣の諮問機関である保健体育審議会が設置された。保健体育審議会は、約10年間に、①具体的な行政施策、②体育局の復活、③スポーツ法の制定の3つに関する答申・要望・建議を提出した。(2) 1957年6月、首相の諮問機関であるスポーツ振興審議会は、①体育局の復活、②スポーツ行政連絡協議会の設置、③東京五輪招致委員会の設置、④スポーツ振興法の制定等を答申・要望した。(3) 1959年5月、1964年東京五輪開催が決定した。(4) 1961年2月、スポーツ振興議員懇談会が開催され、スポーツ振興法を議員立法で制定することが確認された。(5) 同年6月、スポーツ振興法案が議員立法で成立した。

第3期は、1961年6月のスポーツ振興法案の成立後から1972年12月の保健体育審議会答申までである。(1) スポーツ行政の長年の悲願であった文部省体育局の復活とスポーツ振興法の制定は、1964年東京五輪開催の準備過程で実現した。(2) 1964年東京五輪はあらゆる点において一大イベントであり、その前後で第3期のスポーツ法制は明確に区別されるものになった。(3) 1972年12月の保健体育審議会答申において、体育・スポーツ施設の整備が具体

的基準とともに提案された<sup>8)</sup>。

## (2) 関の研究

関は、戦後日本のスポーツ政策の展開、特に日本体育協会（以下「体協」と略記することがある）を中心に分析している。分析の結果、次のような実態を明らかにした。

(1) 体協は、第2次大戦中は大政翼賛体制に組み込まれ、戦争に全面的に協力した。戦後になると「純粋な民間団体」として再出発した。(2) 体協は、貧困なスポーツ行政機構の末端で「実働部隊」としての役割を担ってきた。(3) 体協は、国家主義的・商業主義的スポーツ政策を実現させた。(4) こうしたなかで、体協は、組織体制、人事、財政に関して、次の3つの特徴をもった。①組織体制は、オリンピック至上主義を貫徹させるものであり、国民大衆のスポーツ振興をめざすものではなかった。②体協の人事は、自民党と文部省体育局と深いつながりをもっていた。③体協の財源は、国庫補助と公営競技等補助からなっていた。(5) 体協によるスポーツ振興法の制定の要求は、体協に対する国庫補助の法制化を主なねらいとしていた<sup>9)</sup>。

## (3) 齊藤の研究

フランスは、スポーツに関する特別な法律として、「身体的およびスポーツ的活動の組織および促進に関する1984年7月16日法律84-610号」（以下「スポーツ基本法」あるいは「1984年法」と略記することがある）を持っている。齊藤は、このスポーツ基本法の動態的な形成過程を詳細に記述している。記述の結果、スポーツ基本法の形成に関する歴史過程は、次の3つの特徴を持つと結論づけている。

第1は、スポーツ基本法の特殊な体系を基礎づける主要な基本原則の形成である。1984年

法は、①スポーツをする権利、②スポーツ団体の構造、③国とスポーツ団体の関係、④体育・スポーツ教育の国民教育への統合、それぞれに関する原則を定めた。

第2は、一般法から特別法を経て基本法へと展開されるスポーツ国家法の段階的な発展の歴史である。1984年法は、①スポーツに関する一般法からスポーツ特別法へ、②スポーツ特別法から原初的なスポーツ基本法へ、さらに③基礎的体系的なスポーツ基本法へと体系化されていく歴史的過程である。

第3は、スポーツ基本法の形成に作用した諸力と諸事実の歴史的過程の動態である。政府、政党、政治家、担当官庁、担当大臣、スポーツ関連団体およびその他の関係団体が、1984年法の形成に関与した<sup>10)</sup>。

## (4) 加藤の研究

加藤は、日本におけるスポーツの政策形成を(1)従来からのスポーツ政策を踏襲するルーティン型（官僚主導型の政策形成）と(2)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非ルーティン型（政治家主導による政策形成）の2種類に分類し、次のように述べている。

(1) 現実の政策形成では、官僚主導によるルーティン型が圧倒的に多く、各省庁の担当課は予算の箇所付け等に際して裁量権をもっている。しかし従来、この過程はブラック・ボックスとして扱われ、まったく解明されてこなかったとする。他方、(2)政治家主導による非ルーティン型の政策形成の代表である「スポーツ振興くじ法」制定に際しての問題の認識・定義において、文部省体育局の官僚が体協やJOCとともに、どのような役割を果たしたかに関しては、全く不明であるとしている。そして今後は、分析手法やモデルに注意を払いつつ、上述の2つのスポーツ政策形成過程に関する実証研

8) 内海 (1993)。

9) 関 (1997), pp. 73-74, pp. 156-157, pp. 368-379。

10) 齊藤 (2007), pp. 971-1005。

究を積み重ねていく必要性を指摘している<sup>11)</sup>。

加藤によれば、「スポーツ振興くじ法案」をめぐる政治過程に関する先行研究は、本法案が議員立法として提出された理由を解明していない。またほとんどの先行研究の場合、新聞報道を主な情報源としている。そこで加藤は、「なぜ」スポーツ振興くじ法案がスポーツ議員連盟主体の議員立法によって制定されたのかを、主として国会議事録の参照によって解明しようとした。分析の結果、次の4つの実態を明らかにした。

(1) 1992年、宮澤内閣の鳩山邦夫文部大臣は、体協とJOCによる法制定の要望書があくまでも各政党に宛てたものであると前置きした上で、「もしそのような法案がということであれば、当然、議員立法という形をとっていくのでありましようか」と述べた。(2) 逸見博昌文部省体育局長は、自民党からの指示を受けて法制定に向けた調査・検討を行っている。これらのことより、制度法案化の段階で、自民党文教族と文部省が大きな役割を果たすと判断される。(3) 法案提出者にも、同法案はギャンプル法案であるという認識があった。この批判をかわすための一方策として、スポーツ議員連盟は自らが主体となって法案をまとめた。(4) 政界再編にともない積極的に議員立法を試みようとする国会内の雰囲気は、同法案成立の追い風になった<sup>12)</sup>。

## (5) 小括

われわれは、定性的研究であれ定量的研究であれ、実証研究に際しては、特定の明確な概念と理論的枠組にもとづく分析によって始めて、分析結果から理論構築を行うことができると考える<sup>13)</sup>。上述のように、理論的枠組にもとづかない実証研究は、注目すべき変数および

変数間の関係が定まらず、現象の解明に不可欠な因果関係の特定が困難である。

内海、関、斉藤、加藤の歴史分析は、現代の日本のスポーツ政策形成やフランスのスポーツ基本法に関する理解を深めるために重要である。しかし、これら4つの歴史分析はいずれも、特定の明確な概念と理論的枠組にもとづいた研究ではなく、スポーツ政策形成に関する理論構築を行っていない。

## 2 スポーツ政策形成の実証分析

### (1) ホーリハンの研究

ホーリハンは、英語圏5ヶ国（オーストラリア、カナダ、アイルランド、イギリス、アメリカ）のドーピングに関する政策形成と政策の実行の比較分析を試みている。比較分析は、ダウンズによって提示された「問題-関心サイクル(issue-attention cycle)」にもとづいて試みられている<sup>14)</sup>。

問題-関心サイクルによれば、「政策（問題と政策案）は、最初は人々の関心を引くが、次第に食傷気味になり、最終的に人々の視界から消えていく」というライフサイクルにしたがう。人々は政策の実施コストを認識すると、当初の問題意識や楽観的な考え方を持ち続けることができないからである。このような問題-関心サイクルは、後述する政策形成を説明する4つのアプローチのうちの政策アイディアアプローチにあてはまる。

分析の結果、次の3つのプロセスは5ヶ国で共通しており、問題-関心サイクルの妥当性を支持していた。(1) オリンピックでのドーピング失格という衝撃的事件等により、問題が認識・定義され、発足した調査委員会において既存の政策の見直しが行われた。(2) IOCの指導を受けつつ、政策案が調査委員会によって生成・特定化された。(3) 政府による徹底的な統

11) 加藤 (2004), pp. 15-22.

12) 加藤 (2009), pp. 21-28.

13) 小島・平本 (2022), p. 1.

14) Downs (1972).



制のもとで、決定・正当化された政策が実行された<sup>15)</sup>。

## (2) 中村の研究

中村は、日本、イギリス、アイルランド、オーストラリアの4ヶ国のさまざまなスポーツ政策形成の事例研究を試みている<sup>16)</sup>。中村(2002)の第6章では「日本戦時体育行政における集権統治型ネットワークの原型」、第7章では「現代日本スポーツ行政をめぐる政策ネットワーク」をそれぞれ政策ネットワークにもとづいて分析している。政策ネットワークは、後述する政策形成を説明する5つのアプローチのうち、集団・ネットワークアプローチにあてはまる。

第6章では、日本におけるスポーツ行政の原型を形成した戦時期体育行政の事例分析を試み、次の3点を明らかにした。

(1) 厚生省体育局は、関係アクターとの調整に苦しみながらも、典型的な行政主導型体育振興を展開していた。この時期の厚生省所管の体育振興は、後に文部省に取って代わられるが、戦後のスポーツ行政の基本形を確定・固定化した。(2) 体育局による上意下達の「国民体育」は、侵略戦争の遂行・拡大に向けた「心身鍛練」や「修練」の国家的手段になった。(3) 大日本体育会(1942年4月発足。以下「体育会」と略記することがある)の設立により、厚生・文部両省に分かれていた体育行政の一元化が図られた。体育会の設立は、錬成体制の機構的確立に向けた1つの帰結であった。

第7章では、現代日本のスポーツ行政、特に1998年5月に成立したスポーツ振興くじ法案の政策形成の事例を分析し、次の8点を明らかにした。

(1) スポーツ政策をめぐる法案や草案の担い手は他の政策分野と同様に行政官僚であり、文

部省体育局がその中心に位置する。(2) スポーツ振興くじ法の政策形成は、その時々、政治的重要課題をめぐる各政党間あるいは党内での摩擦の影響や「政治力学」に翻弄された。(3) スポーツ政策そのものの政治における優先順位の低さが政治過程に露骨な形で反映されていた。(4) 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政党が存在した。(5) くじ導入に反対する国会外の諸アクターが、法案の提出阻止にかなりの影響力を及ぼした。(6) 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。(7) くじ導入をめぐる是非について議論がかみ合っていなかった。(8) 体協やJOC傘下の「スポーツ界」は、立法府や行政府にスポーツ財源の充実を働きかける努力を放棄し続けた<sup>17)</sup>。

## (3) ホーリハン&グリーンの研究

ホーリハン&グリーンは、1990年代以降のイギリスにおいて、学校スポーツと体育という政策課題の重要性が急激に高まった原因を明らかにしようとした。彼らは、急激な変化の説明要因として、①価値観や概念の変化、②利益集団の活動、③組織機構や資源配分の制度変化、④政策企業家の影響の4つを取りあげ、2つの政策形成の理論的枠組である唱道連携モデルと政策の窓モデルにもとづいて分析を試みている。事例のデータは、①公表資料の検討と②政策形成・実行に関わった9名への聴き取り調査によって収集されている。分析の結果、次の3点が明らかになった。

(1) 学校スポーツと体育に対する熱意と政策への影響力を備えたスー・キャンベルが、さまざまな政策提言を行うとともに、活用可能なあらゆる資源を動員した。(2) 学校スポーツと体育という政策課題に関しては、有力な利益集団は存在せず、価値観や概念についてのコンセンサスが存在しない状況にあった。(3) こうした

15) Houlihan (1997), 池田 (1998)。

16) 中村 (2002)。

17) *ibid.*, pp. 10-13.

なかで、スー・キャンベルは、問題、政策、政治の3つの流れを合流させる政策企業家としての役割を果たし、旧くから政府の関心の低かった学校スポーツと体育という政策課題に対する注目を高めることに成功した。

最終的に、ホーリハン&グリーンは、政策の窓モデルは、唱道連携モデルに比して、学校スポーツと体育の政策課題の急激な高まりを説明できる有効な政策形成の理論的枠組であると結論づけている<sup>18)</sup>。

#### (4) 小括

政策形成は、(1) 政策形成システムの境界があいまいである、(2) 参加者の参入・退出が容易である、(3) 多様な参加者にパワーが分散している、(4) 政策形成プロセスは種々の偶然性に左右される、このため、(5) 政策の正式な決定・正当化は単一組織の意思決定と較べて非常に困難である、という性質をもつ複雑な現象である<sup>19)</sup>。

この政策形成には、次のような4つの特徴がある。すなわち、①安定性（政策形成のあり方が長期にわたり安定している）、②大きな変化（政策形成のあり方が大きく変化する）、③分野ごとの差異（政策形成のあり方が政策分野によって異なる）、④国ごとの差異（政策形成のあり方が国によって異なる）である<sup>20)</sup>。

研究者たちは、政策形成の4つの特徴を説明するために、さまざまな「アプローチ」を開発してきた。代表的なアプローチとしては、1) 制度アプローチ、2) 集団・ネットワークアプローチ、3) 外生的要因アプローチ、4) 合理的選択アプローチ、5) 政策アイデアアプローチの5つがある。各アプローチの内容は次のとおりである。

1) 制度アプローチは、議会、官僚組織、法

制度といった制度要因が、政策形成に及ぼす影響を説明する。

2) 集団・ネットワークアプローチは、政治制度内部と周辺の公式・非公式の集団あるいはネットワークが、政策形成に及ぼす影響を説明する。

3) 外生的要因アプローチは、社会および経済の要因が、政策形成に及ぼす影響を説明する。

4) 合理的選択アプローチは、個人の嗜好および参加者間の駆け引きを通じた合理的選択が、政策形成に及ぼす影響を説明する。

5) 政策アイデアアプローチは、参加者の利害ではなく政策アイデアの良否が、政策形成に及ぼす影響を説明する。

これら5つのアプローチは、政策形成が唯一の要因によって説明されるという長所と、政策形成の複雑性が過度に単純化されるという短所を、あわせもっている点で共通している<sup>21)</sup>。

上述のホーリハンの研究が依拠している「問題-関心サイクル」アプローチの場合、政策アイデアの良否が政策形成に及ぼす影響を説明しているのみである。中村の研究が依拠している「政策ネットワーク」アプローチの場合、集団・ネットワークが政策形成に及ぼす影響を説明しているにすぎない。以上の観点に立てば、1つのアプローチに依拠したホーリハンの研究と中村の研究は、いずれも政策形成に関して部分的な理論構築しか行っていない。

### Ⅲ 新・政策の窓モデル

こうしたなか、以上5つの政策形成のアプローチを統合したさまざまな「理論的枠組」が開発されてきた。そのうち、1) サバティエの唱道連携モデル<sup>22)</sup>、2) キングダンの政策の窓モデル<sup>23)</sup>、3) ボームガートナー&ジョーンズ

18) Houlihan & Green (2006).

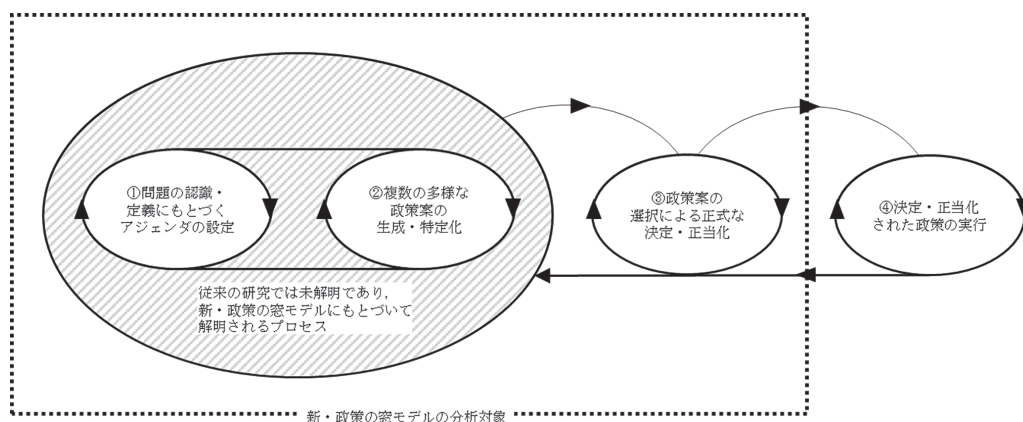
19) 小島・平本 (2022), p. 12.

20) *ibid.*, pp. 12-13.

21) *ibid.*, p. 13.

22) Sabatier (1988).

23) Kingdon (2011).



出所：小島・平本（2022），p. 17。

図1 新・政策の窓モデルの射程

の断続的均衡モデル<sup>24)</sup>、4) ジョンの進化的モデル<sup>25)</sup>、5) 小島の改訂・政策の窓モデル<sup>26)</sup>、6) 小島・平本の新・政策の窓モデル<sup>27)</sup>は、いずれも現代の政策形成プロセスの複雑性を前提にして、説得力のある因果メカニズムを解明しようとしている。したがって、6つのモデルは、いずれも政策形成の解明に挑戦する際の優れた理論的枠組である<sup>28)</sup>。

このうち、6) 新・政策の窓モデルは、2) 政策の窓モデルの(1) 政策形成の大部分が説明可能である、(2) 直感的に理解可能である、(3) 優れたプロセス概念が採用されている、(4) 偶然性とパターンをともなう現象が説明可能である、(5) 突然の劇的な政策変化が分析可能である、の5つの長所を引き継いでいる。さらに、新・政策の窓モデルには、(6) 政策形成がより能動的な知識創造プロセスとして分析可能である、(7) 政策形成が準備期・形成期・実現期の普遍的な区分により動的に分析可能で

ある、という2つの長所が新たに付け加えられている<sup>29)</sup>。

本研究は、スポーツ庁設置の政策形成の事例研究である。事例研究に際しては、特定の明確な概念と理論的枠組にもとづく分析を試み、分析結果から理論構築を行う。その際、新・政策の窓モデルは、政策形成を分析するための極めて有効な理論的枠組と考えられる。したがって、本研究では、新・政策の窓モデルを採用する。

## 1 モデルの射程

政策の形成・実行は、図1に示されるように、①問題の認識・定義にもとづくアジェンダの設定、②複数の多様な政策案の生成・特定化、③政策案の選択による正式な決定・正当化、④決定・正当化された政策の実行の4つのプロセスからなっている。

①と②のプロセスのどちらが時間的に先行するかは、政策ごとに異なる。また、4つのプロセスのうちのあるプロセスの成功は、他の残りのプロセスの成功を必ずしも意味しない。政策の窓モデルそしてそれを改良した新・政策の窓

24) Baumgartner & Jones (1993).

25) John (2012).

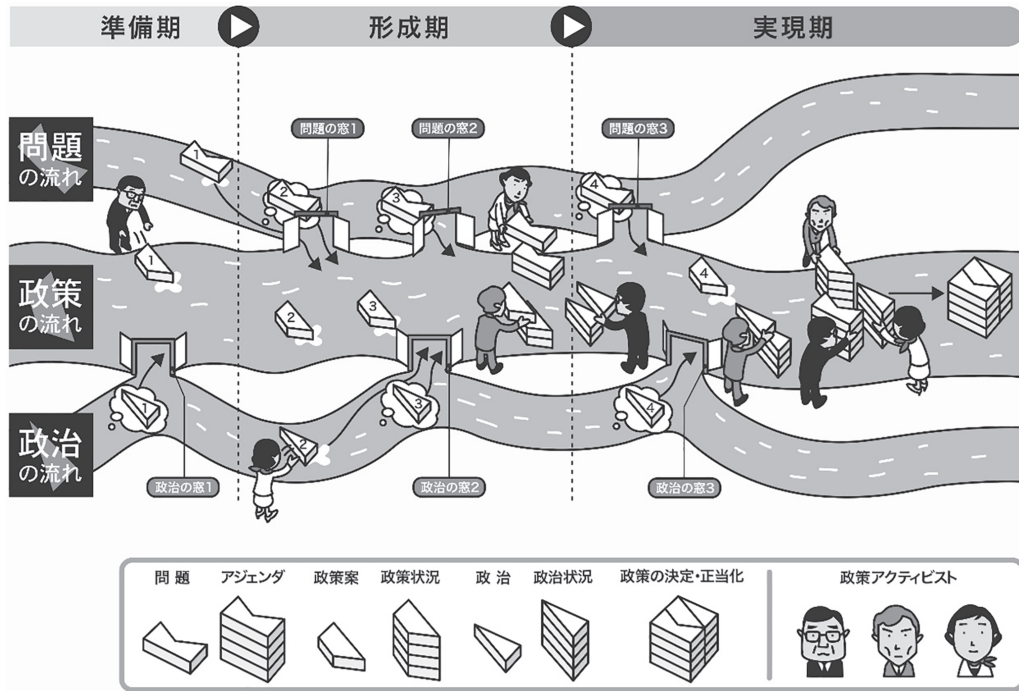
26) 小島 (2003).

27) 小島・平本 (2022)。新・政策の窓モデルは、2) 政策の窓モデルさらには5) 改訂・政策の窓モデルを改良したモデルである。

28) *ibid.*, pp. 14-16.

29) *ibid.*, pp. 45-50.





出所：小島・平本（2022），p. 42。

図2 新・政策の窓モデルの概念図

モデルは、図1の③「正式な決定・正当化」と④「政策の実行」の前提となる、①「アジェンダの設定」と②「政策案の生成・特定化」の2つのプロセスに焦点を合わせ、①、②、③の3つのプロセスを分析・解明しようとするモデルである<sup>30)</sup>。

## 2 モデルの概要

図2は、新・政策の窓モデルの概念図である。以下この概念図を用いて新・政策の窓モデルの概要を説明する。

新・政策の窓モデルでは、特定の政策の長期にわたる形成プロセスは、準備期、形成期、実現期の3期に区分して分析される。政策形成システムにおいては、独自のパターンをもった3つの流れがある。これらの流れは、上から順

に、問題の流れ、政策の流れ、政治の流れである。いずれの流れも、左から右へ時間の経過とともに流れていく。このうち問題の流れと政治の流れは、特定の時点で、政策の窓が開くことによって政策の流れに合流する。次に、3つの流れおよび、各期末における合流と問題・政策・政治の結び付きを順に説明する。

**問題の流れ：**まず、問題の流れの岸にいる参加者が、認識・定義した問題を問題の流れに投げ込む。この問題は、開いた問題の窓を通して、政策の流れに入り浮遊する。さらに、問題の窓が開くことを契機に、問題が認識・定義され、それぞれ問題の流れの中に湧き出る。これら問題は、開いた問題の窓を通して、政策の流れに入り浮遊する。

**政策の流れ：**政策の流れの岸にいる参加者は、生成・特定化された政策案を、それぞれ政策の流れに投げ込む。その結果、これら政策案が政策の流れに浮遊する。

30) *ibid.*, pp. 17-19.

**政治の流れ**：まず、政治の窓が開くことを契機に、政治が生成・展開され、それぞれ政治の流れの中に湧き出る。これら政治は、それぞれ開いた政治の窓を通して、政策の流れに入り浮遊する。さらに、政治の流れの岸にいる参加者が、生成・展開された政治を政治の流れに投げ込む。この政治は、開いた政治の窓を通して、政策の流れに入り浮遊する。

**期末の合流と結び付き**：準備期末と形成期末のアジェンダ、政策状況、政治状況の3つは十分な内容を備えず、結び付きはいずれも不十分で、部分的なパッケージしか構成されず、政策は決定・正当化されない。他方、実現期末のアジェンダ、政策状況、政治状況の3つは、いずれも当該政策を実現するのに必要にして十分な内容を備えており、相互に結び付いており、完全なパッケージが構成され、政策は決定・正当化される<sup>31)</sup>。

### 3 モデルの構成概念

新・政策の窓モデルを構成する13の概念を以下説明する。

#### [1] 参加者

参加者は、①政府内部の参加者と②政府周辺の参加者に区別される。①政府内部の参加者としては、首相、官房長官を含む大臣、議員・国会、キャリア官僚、議院法制局があげられる。首相は政府を代表する。官房長官を含む大臣は、首相の承認と指揮系統の中で自らの権限を獲得している。議員は、法律案の提出、国会の委員会での質問、自らの構想の公表等を行う。キャリア官僚は、政策案の生成・特定化ならびにその政策の実行に主たる関心を払う。議院法制局は、国会議員の法制に関する立案を補佐する。

他方、②政府周辺の参加者としては、利益集団、研究者、メディア、選挙公約・政党綱領、

世論があげられる。利益集団は、最も重要な政府周辺の参加者である。研究者は、政府委員会の委員などに就任し政策形成に短期的に影響を及ぼす。メディアは、政府内で起きる出来事の報道にもつばら力点をおく。選挙公約や政党綱領は、政党が選挙に勝利した場合の約束を表現したものである。世論とは、政治家が感じとる「世の中の雰囲気」である<sup>32)</sup>。

#### [2] 政策形成の場

政策形成の場とは、「政策形成のために特定の参加者によって共有された動的なコンテキスト」として定義される。この政策形成の場には、物理的な空間だけでなく、心理的な空間やICTによる時空間を超えた仮想空間等も含まれる。政策形成が進展するためには、政策形成の場が不可欠である<sup>33)</sup>。

#### [3] 問題

問題とは、「政策形成のある特定の時期に、政府内部と周辺の参加者が注目しているテーマ」である。参加者によって問題が認識・定義されるためには、それに先だって状況が把握されなくてはならない。参加者が状況を把握する手段は、①数値指標、②注目の出来事、③フィードバックの3つである。これらの手段によって把握された状況が、参加者によって不適切であると判断されてはじめて、当該状況が問題として認識・定義される<sup>34)</sup>。

#### [4] アジェンダ

アジェンダとは、「複数の問題のリスト」と定義される。ある時点で認識・定義される問題に、次の時点で認識・定義される新たな問題が追加されることで「複数の問題のリスト」、すなわちアジェンダとなる<sup>35)</sup>。

#### [5] 政策案

政策案とは、「政策形成に際して問題の答え

31) *ibid.*, pp. 41-45.

32) *ibid.*, pp. 27-31.

33) *ibid.*, p. 31.

34) *ibid.*, pp. 31-32.

35) *ibid.*, pp. 32-33.

になりうるアイデアや方法」である。なお、新・政策の窓モデルでは、①生成・特定化された「政策案そのもの」と、②「政策案の出現に至る生成・特定化の活動」の双方が考慮される。この結果、参加者による政策案の生成・特定化がより詳細に解明される<sup>36)</sup>。

#### [6] 政策状況

政策状況とは、「複数の政策案のリスト」と定義される。ある時点で生成・特定化される政策案に、次の時点で生成・特定化される新たな政策案が追加されることで「複数の政策案のリスト」、すなわち政策状況となる<sup>37)</sup>。

#### [7] 政治

政治は、政策形成の分析にとって外生的ではなく、不可欠の要素である。この政治は、①政府関係者の交替、②政府内部の管轄争い、③利益団体の活動、④国民のムードの変化の4つからなっている。①政府関係者の交替のうち最も重要なのは、「政権交代」である。それ以外の政府関係者の交替は、国会議員の交替やキャリア官僚の交替である。②政府内部の管轄争いは、政府省庁や国会の委員会が「裁量がおおよぶ範囲」をめくり主張することである。③利益団体の活動は、政府内部と周辺の参加者の認識に影響を及ぼす。④国民のムードの変化は、国内の風潮、世論の変化、広範な社会運動等さまざまに呼ばれる<sup>38)</sup>。

#### [8] 政治状況

政治状況とは、「複数の政治のリスト」と定義される。ある時点で生成・展開される政治に、次の時点で生成・展開される新たな政治が追加されることで「複数の政治のリスト」、すなわち政治状況となる<sup>39)</sup>。

#### [9] 政策の窓

政策の窓とは、「政策アクティビストが自ら

の得意な政策案を推し進める、あるいは特定の問題を参加者に注目させる好機」である。政策の窓は、問題の流れの中の出来事、あるいは、政治の流れの中の出来事のいずれかによって開く。したがって、政策の窓には、問題の窓と政治の窓の2種類がある。政策の窓は通常予期せずに開く<sup>40)</sup>。

#### [10] パッケージと政策の決定・正当化

問題、政策、政治の3つすべてが結び付いた(coupling) 完全なパッケージ(package) (以下「完全なパッケージ」と略記することがある) が構成される場合、特定の政策は決定・正当化される。他方、部分的に結び付いたパッケージ(以下「部分的なパッケージ」と略記することがある) の場合、特定の政策は決定・正当化されない<sup>41)</sup>。

#### [11] 政策アクティビスト

政策アクティビストとは、「自らが賛成する政策の実現を期待して、自らの資源(注目、関与、時間、エネルギー等)を進んで投じ、政策の実現を目指す参加者」である。一般に政策アクティビストは、次の4つの場合に観察される。(1) 自らが関心を払う特定の問題に対する注目度をあげる。(2) 自らが得意とする政策案を推し進める。(3) 問題、政策、政治の3つを結び付け、パッケージを構成しようとする。(4) 政策形成の場を主体的に設定する<sup>42)</sup>。

#### [12] 波及

波及とは、ある政策が、他の政策に連鎖的に影響を及ぼす状況である。画期的な法律が通過したり、影響力の大きい最終決定が行われたりすると、それが新たな原則となる<sup>43)</sup>。

#### [13] 3期間モデルによる年代記分析

3期間モデルは、事例を準備期、形成期、実現期の3つの期間に区分して記述・分析する方

36) *ibid.*, p. 26, pp. 33-34.

37) *ibid.*, p. 26, pp. 34-35.

38) *ibid.*, pp. 35-37.

39) *ibid.*, pp. 37-38.

40) *ibid.*, p. 38.

41) *ibid.*, p. 39.

42) *ibid.*, pp. 39-40.

43) *ibid.*, p. 40.

法である<sup>44)</sup>。年代記分析は、事例研究の事象を経時的に追跡する方法であり、事象の因果関係を正確に確定できる利点がある<sup>45)</sup>。

#### 4 研究方法とデータ収集

分析は次の手順で行われる。まず、横井(2023a)において、スポーツ庁設置の政策形成の全プロセスを準備期、形成期、実現期の3期に区分し、各期における参加者の行動を記述した。次に、本稿において、全3期における参加者の行動ならびに行動間の相互関係を年代記分析によって解明する。この年代記分析を通じて、スポーツ庁設置の政策形成を解明し、発見事実を析出する。

本研究では、1) 参加者に対する聴き取り調査や未公開の内部資料等のオリジナルデータと、2) 種々の雑誌・新聞記事、研究論文、書籍等の2次データを用いる。聴き取り調査の対象となった参加者は、①遠藤利明(衆議院議員)、②馳浩(衆議院議員)、③河野一郎(日本スポーツ政策推進機構代表理事)、④松浪健四郎(日本体育大学理事長)、⑤仙台光仁(東北大学教授、元スポーツ庁参事官)、⑥高橋義雄(筑波大学准教授)の6氏である。

#### IV 準備期(スポーツ議員連盟結成から「スポーツ振興に関する懇談会」設置前まで1947年8月～2006年12月)の分析

準備期は、スポーツ議員連盟結成から「スポーツ振興に関する懇談会」設置前まで(1947年8月～2006年12月)の約60年間である。以下準備期の分析を行う。分析結果は表1に要約される。

44) 政策形成活動を、はじまり=準備期、途中=形成期、終わり=実現期の3期に区分する。

45) 小島・平本(2022), p. 40。

#### [1] 参加者

準備期において、政府(内閣・省庁)の主要な参加者は、参加者①〈文部科学省(元文部省)〉のみであった。

参加者①〈文部科学省(元文部省)〉は、1871年に設置され、学校の児童生徒に対する教育の一環としての「体育」に重点を置いてきた。1941年、文部省に体育局が設置された。戦後の1945年9月、学徒動員局に併合されていた体育局が復活した。1949年6月、体育局は廃止されたが、1958年5月に再び復活した。体育局は、文教政策の一環としてのスポーツ政策を一貫して形成してきた。たとえば、スポーツ政策の方向性を打ち出す保健体育審議会の答申は、審議会の委員ではなく実質的には体育局が決定してきた。他方、政策の実行に関しては、体育局は、全国のスポーツ団体と教育委員会のスポーツ担当課等を傘下に置き、国庫補助制度を介した権限・財源を通じて監督してきた。

準備期において、議員・国会の主要な参加者は2つであった。すなわち、参加者②〈スポーツ議員連盟〉と参加者③〈自民党文教族〉である。以下2つの参加者について説明する。

参加者②〈スポーツ議員連盟〉は、1947年8月、超党派の議員によって結成された。スポーツ議員連盟は、1961年6月のスポーツ振興法の制定、および1998年5月のスポーツ振興くじ法の制定にそれぞれ尽力した。

参加者③〈自民党文教族〉の中心議員は、森喜朗議員や麻生太郎議員等である。彼らは、文科相や文科省の副大臣・政務官を務めるとともに、自民党の文部科学部会などに長く所属し、文科行政に影響を及ぼす議員たちである。スポーツ振興くじ法の制定に際して、自民党文教族は活発な活動を展開した。

準備期において、市民団体の主要な参加者は3つであった。すなわち、参加者④〈日本体育協会〉、参加者⑤〈JOC〉、参加者⑥〈PTA全国協議会〉である。以下3つの参加者について



表 1 準備期の分析結果

(超党派スポーツ議員連盟結成から「スポーツ振興に関する懇談会」設置前まで 1947年8月～2006年12月)

参加者	政府 (内閣・省庁)	①文部科学省 (元文部省)
	議員・国会	②スポーツ議員連盟, ③自民党文教族
	市民団体	④日本体育協会, ⑤ JOC, ⑥ PTA 全国協議会
政策アクティビスト		
政策形成の場		①スポーツ議員連盟の会合, ②国会, ③保健体育審議会
問題の流れ	期首のアジェンダ	
	問題	①2016年東京五輪・パラリンピック招致, ②トップアスリートの公的支援
	問題の窓	①都議会による2016年東京五輪・パラリンピック招致決議, ②トリノ冬季五輪日本チームの惨敗
政策の流れ	期首の政策状況	
	政策案	①スポーツ振興法制定, ②竹下首相の要請による「スポーツ振興に関する懇談会」報告書, ③スポーツ法学会によるスポーツ基本法要綱案, ④スポーツ振興基本計画策定, ⑤スポーツ振興基本計画改訂
政治の流れ	政治の窓	①スポーツ振興くじ法案の成立
	政治	①スポーツ議員連盟結成, ②スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化
	期首の政治状況	
期末のアジェンダ・政策状況・政治状況の結び付き (政策の決定・正当化)		アジェンダ【問題①～②】・政策状況【政策案①～⑤】・政治状況【政治①～②】は, 相互にまったく結び付いておらず, パッケージは構成されず, 政策は決定・正当化されない

説明する。

参加者④〈日本体育協会〉は、日本の中央競技団体と各都道府県の体育協会を統括している。体協は、スポーツ振興法の制定とスポーツ振興くじ法の制定に際して、活発な圧力活動を展開した。

参加者⑤〈JOC〉は、国際オリンピック委員会 (IOC) に承認された日本の国内オリンピック委員会であり、五輪やアジア大会などへ選手派遣事業を行っている。JOCは、体協とともに、スポーツ振興くじ法の制定に際して、活発な圧力活動を展開した。

参加者⑥〈PTA 全国協議会〉は、スポーツ振興くじ法の制定に際して、活発な反対運動を展開した。

## [2] 政策アクティビスト

準備期において、政策アクティビストは特に存在しなかった。

## [3] 政策形成の場

準備期において、主要な政策形成の場は次の

3つであった。すなわち、政策形成の場①〈スポーツ議員連盟の会合〉、政策形成の場②〈国会〉、政策形成の場③〈保健体育審議会〉である。以下3つの政策形成の場について説明する。

政策形成の場①〈スポーツ議員連盟の会合〉は、スポーツ振興法とスポーツ振興くじ法の制定に際して、問題が認識・定義され、政策案が生成・特定化され、政治が生成・展開された場である。

政策形成の場②〈国会〉は、スポーツ振興法とスポーツ振興くじ法の制定に際して、政策が決定・正当化された場である。

政策形成の場③〈保健体育審議会〉は、1947年7月に文部大臣の諮問機関として設置された。保健体育審議会は、設置後今日に至るまで、その時々々の社会状況を考慮しつつ、体育・スポーツの振興のための具体的な行政施策や行政機構の整備に関するさまざまな答申・要望・建議を発表してきた。



#### [4] 問題の流れ

準備期において、まず、問題の窓①〈都議会による2016年東京五輪・パラリンピック招致決議〉が開いた。この問題の窓①が開いたことを契機に、問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉が認識・定義され、問題の流れの中に湧き出た。この問題①は、開いた問題の窓①を通して、政策の流れに入り浮遊していた。以下問題①について説明する。

2005年9月、東京都は、2016年東京五輪・パラリンピックの招致を決定し、IOCに立候補を申請した。石原慎太郎都知事が提唱し、招致活動が進められた。実現すれば、日本の夏季五輪・パラリンピックでは1964年の東京五輪・パラリンピック以来52年ぶり、21世紀になってからは日本での初開催となるはずであった。しかし、2009年にコペンハーゲンでのIOC総会で落選し、招致に失敗した。

次に、問題の窓②〈トリノ冬季五輪日本チームの惨敗〉が開いた。この問題の窓②が開いたことを契機に、問題②〈トップアスリートの公的支援〉が認識・定義され、問題の流れの中に湧き出た。この問題②は、開いた問題の窓②を通して、政策の流れに入り浮遊していた。この問題②に関して、政策アクティビストの遠藤利明議員は次のように述べている。

その頃、ワタシはスポーツ界の状況に危機感をもっていた。日本のスポーツは企業や指導者、選手個人の頑張りに支えられてきたが、経済状況が悪くなり、企業がスポーツの分野からどんどん手を引いている。いろいろな人から、「国がもっとスポーツ界を支援してくれないか」との言葉をもらっていた。国が前面に出てスポーツ界を支援しないと、どうなってしまうんだろうって。国がなんとかしなければと思っていました。その年のトリノ冬季五輪では、国民から随分期待されていたのに、フィギュアスケートの女子シングルで荒川静香選手が金メダルをとっただけに終わってしまっ

た。カーリングも、スキー・ジャンプも、ショートトラックも、次から次と負けてしまった。荒川選手の金メダルでメダルゼロの惨敗は免れたけれど、もったいないというか、残念というか。なんでだろう、と考えた。やっぱり「スポーツのチカラ」を生かすためには、スポーツ政策をしっかりと考えないといけないのではないか。強化の仕方や、スポーツに対する戦略性が必要なのではないかと。もう国がなんとかしなければ。せつかくこれだけの多様な力を持ったスポーツ界がどんどん停滞していくことになる。民間企業やボランティア指導者だけに任せていいのだろうか<sup>46)</sup>。

スポーツ庁設置に関しては、1987年8月、発表された中曽根康弘首相の諮問機関であった臨時教育審議会の答申で初めて「スポーツ省庁」という言葉が出現した<sup>47)</sup>。上述のように、その翌年の1988年3月、スポーツ振興に関する懇談会は、「スポーツ省の設置を目指すべき」旨を明記した。

しかし、1987年の「スポーツ省庁」への言及と1988年の報告書での「スポーツ省の設置を目指すべき」旨の明記以降、スポーツ庁設置に関して議論されることはなかった。議論が再開されたのは、2006年12月、遠藤議員が「スポーツ振興に関する懇談会」を設置してからである。

準備期中に、上述の問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉と問題②〈トップアスリートの公的支援〉が新たに認識・定義された。これにより、準備期末のアジェンダ（スポーツ庁設置）は、アジェンダ【問題①～②】となった。

#### [5] 政策の流れ

準備期において、政策の流れの岸にいる参加者は、政策案①から政策案④の生成・特定化を

46) *ibid.*, pp.53-54.

47) 鈴木 (2016), p. 90.

行い、政策の流れに投げ込んだ。その結果、これら5つの政策案が政策の流れに浮遊していた。すなわち、政策案①〈スポーツ振興法制定〉、政策案②〈竹下首相の要請による「スポーツ振興に関する懇談会」報告書〉、政策案③〈スポーツ法学会によるスポーツ基本法要綱案〉、政策案④〈スポーツ振興基本計画策定〉、政策案⑤〈スポーツ振興基本計画改訂〉である。以下5つの政策案について説明する。

政策案①〈スポーツ振興法制定〉は、1964年の東京五輪・パラリンピックの開催に先立1961年6月、議員立法で実現した。最初の「日本のスポーツ振興の基本法」であるスポーツ振興法は、国および地方公共団体の施策の基本と任務を明示するものであった。

政策案②〈竹下首相の要請による「スポーツ振興に関する懇談会」報告書〉は、1988年3月、発表された。「将来は、行政改革の動向も勘案し、スポーツ省の設置を目指すべきである」とされ、スポーツ庁設置に関する最初の議論であった。

政策案③〈スポーツ法学会によるスポーツ基本法要綱案〉は、1997年12月、日本スポーツ法学会の総会で発表された。要綱案は、現代における新しいスポーツに関する権利とその実現のために必要とするスポーツ法のあり方を確認したものである<sup>48)</sup>。

政策案④〈スポーツ振興基本計画策定〉は、2000年9月、保健体育審議会によって行われた。スポーツ振興法制定から39年が経過して、ようやくスポーツ振興基本計画が策定されたのである。この基本計画では、1) スポーツ環境の整備充実、2) 国際競技力の総合的な向上、3) 生涯スポーツ、競技スポーツ、学校体育・スポーツとの連携の3つに関する政策目標が設定された。

政策案⑤〈スポーツ振興基本計画改訂〉は、2006年9月、行われた。改定の具体的な内容

は次の3つであった。(1) 子どもの体力低下傾向に歯止めをかけ上昇傾向に転ずる。(2) 成人の週1回以上のスポーツ実施率を50%にする。(3) 五輪のメダル獲得率を夏季・冬季合わせて3.5%とする。文部科学省は、この改定されたスポーツ振興基本計画の達成に向けて施策を実行した。これにより、準備期末の政策状況は、政策状況【政策案①～⑤】となった。

#### 〔6〕政治の流れ

準備期の初めに、政治の流れの岸にいる参加者は、政治①〈スポーツ議員連盟結成〉の生成・展開を行い、政治の流れに投げ込んだ。その結果、政治①は政治の流れに浮遊していた。以下政治①について説明する。

1946年5月、スポーツ議員連盟が次の3つの目的で結成された。すなわち、(1) 民間スポーツ熱を昂揚し、これを助長する目的をもつ行政官庁を置くべきである。(2) 大日本体育会の解散は当然としても、民主的にスポーツを奨励する民間組織が必要であり、このためには、日本体育会を復活して、これの民主的再現を計るべきである。(3) 以上を達成するため、各界各層のスポーツ愛好の有志を組織して、スポーツ振興会議を起こすべきである。スポーツ議員連盟の活動はその後しばらく停滞していた。しかし、1949年5月、スポーツ議員連盟が中心となり「スポーツ振興に関する決議」を国会で行った<sup>49)</sup>。

準備期の終盤に、政治の窓①〈スポーツ振興くじ法案の成立〉が開いた。この政治の窓①が開いたことを契機に、政治②〈スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化〉が生成・展開され、政治の流れの中に湧き出た。この政治②は、開いた政治の窓①を通して、政策の流れに入り浮遊していた。

中村は、政治②について次のように述べている。

48) スポーツ法学会編 (2011), p. 11。

49) 内海 (1993), pp. 57-59。

スポーツ行政に関係する省庁の多元化と、行政主導型のスポーツ政策立案という二大潮流のなかにあつて、近年、政治サイドから注目すべきアプローチがなされてきた。議員立法によるスポーツ振興くじ法案提出をめぐる動きがそれである。同法案は1998年5月12日、スポーツ議員連盟によって衆議院本会議に上程され、賛成多数で可決された<sup>50)</sup>。

準備期中に、政治①〈スポーツ議員連盟結成〉と政治②〈スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化〉が新たに生成・展開された。これにより、準備期末の政治状況は、政治状況【政治①～②】となった。

#### 〔7〕 3つの結び付き

準備期末のアジェンダ、政策状況、政治状況および、それらの結び付きについて説明する。

第1のアジェンダは、問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉と問題②〈トップアスリートの公的支援〉の2つのみからなっていた。これらの問題は、いずれも一部のスポーツ関係者のみによって認識・定義されたものにすぎなかった。また、スポーツ庁設置に関する問題は、このアジェンダには含まれていなかった。このため、準備期末のアジェンダを構成する問題は、十分な内容を備えておらず、相互に関連していなかった。

第2の政策状況は、政策案①から政策案⑤の5つからなっていた。このうち、政策案②〈竹下首相の要請による「スポーツ振興に関する懇談会」報告書〉は、スポーツ庁設置の最初の議論でしかなかった。他方、政策案①〈スポーツ振興法制定〉、政策案③〈スポーツ法学会によるスポーツ基本法要綱案〉、政策案④〈スポーツ振興基本計画策定〉、政策案⑤〈スポーツ振興基本計画改訂〉の4つは、形成期に決定・正当化された政策（スポーツ基本法制定）に関す

る政策案にすぎなかった。このため、準備期末の政策状況を構成する5つの政策案は、ある程度は相互に関連していたものの、十分な内容を備えてはいなかった。

第3の政治状況は、政治①〈スポーツ議員連盟結成〉と政治②〈スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化〉の2つのみからなっていた。このため、準備期末の政治状況を構成する政治は、十分な内容を備えていなかった。

以上のように、準備期末に政策の流れに浮遊していたアジェンダ【問題①～②】、政策状況【政策案①～⑤】、政治状況【政治①～②】は、いずれもスポーツ庁設置を実現するには不十分な内容であった。このため、準備期末のアジェンダ・政策状況・政治状況は相互にまったく結び付いておらず、パッケージは構成されず、政策（スポーツ庁設置）は決定・正当化されなかった。

### V 形成期（「スポーツ振興に関する懇談会」設置後から「スポーツ基本法案」の成立まで 2006年12月～2011年6月）の分析

形成期は、「スポーツ振興に関する懇談会」設置後から「スポーツ基本法案」成立まで（2006年12月～2011年6月）の約4年半である。以下形成期の分析を行う。分析結果は表2に要約される。

#### 〔1〕 参加者

形成期において、政府（内閣・省庁）の主要な参加者は3つであった。すなわち、参加者①〈文部科学省〉、参加者⑧〈麻生太郎首相〉、参加者⑨〈民主党内閣〉である。以下3つの参加者について説明する。

参加者①〈文部科学省〉は、民主党政権のもとにあった2010年8月、「スポーツ立国戦略」を策定した。

参加者⑧〈麻生太郎首相〉は、超党派のス

50) 中村 (1999), p.48.

表 2 形成期の分析結果

〔「スポーツ振興に関する懇談会」設置後から「スポーツ基本法案」成立まで 2006年12月～2011年6月〕		
参加者	政府（内閣・省庁）	①文部科学省、⑧麻生太郎首相、⑨民主党内閣
	議員・国会	②スポーツ議員連盟、⑦自民党、⑩公明党、⑪民主党、⑫民主党スポーツ議員連盟、⑬鈴木寛文科副大臣
	市民団体	
政策アクティビスト		①遠藤利明文科副大臣
政策形成の場		②国会、④スポーツ振興に関する懇談会、⑤スポーツ立国調査会、⑥スポーツ議員連盟の新スポーツ振興法制定PT、⑦教育再生会議、⑧教育再生懇談会、⑨文部科学省スポーツ政策企画室、⑩民主党スポーツ議員連盟の会合、⑪スポーツ議員連盟のスポーツ基本法制定PT
問題の流れ	期首のアジェンダ	アジェンダ【問題①～②】
	問題	③新スポーツ振興法の制定、④スポーツ省（庁）の設置
	問題の窓	③スポーツ振興に関する懇談会の設置
政策の流れ	期首の政策状況	政策状況【政策案①～⑤】
	政策案	⑥懇談会「〔スポーツ立国〕ニッポン」、⑦教育再生会議「第3次報告」、⑧スポーツ立国調査会「〔スポーツ立国〕ニッポンを目指して」（中間報告）、⑨スポーツ議員連盟「スポーツ基本法に関する論点整理」、⑩教育再生懇談会「第4次報告」、⑪自民党・公明党スポーツ基本法案、⑫文部科学省の「スポーツ立国戦略」、⑬民主党スポーツ基本法案、⑭スポーツ基本法案
政治の流れ	政治の窓	②麻生内閣の発足、③民主党内閣の発足
	政治	③麻生内閣の存続、④民主党内閣の存続、⑤民主党スポーツ議員連盟結成
	期首の政治状況	政治状況【政治①～②】
期末のアジェンダ・政策状況・政治状況の結び付き（政策の決定・正当化）		アジェンダ【問題①～④】・政策状況【政策案①～⑬】・政治状況【政治①～⑤】は、相互に結び付いているが、部分的なパッケージしか構成されず、政策は決定・正当化されない

スポーツ議員連盟とスポーツ立国調査会の両会長として、新スポーツ振興法制定の議論を加速させた。さらに首相就任後は、教育再生懇談会に対して、スポーツ振興に関する検討を要請し、スポーツ基本法制定を提言させた。

参加者⑨（民主党内閣）は、2009年8月末の衆議院総選挙により誕生した。最終的に、スポーツ基本法案は、民主党政権のもとで決定・正当化された。

形成期において、議員・国会の主要な参加者は6つであった。すなわち、参加者②（スポーツ議員連盟）、参加者⑦（自民党）、参加者⑩（公明党）、参加者⑪（民主党）、参加者⑫（民主党スポーツ議員連盟）、参加者⑬（鈴木寛文科副大臣）であった。以下6つの参加者について説明する。

参加者②（スポーツ議員連盟）は、2007年11月、新スポーツ振興法制定PT、さらに2011

年3月、スポーツ基本法制定PTをそれぞれ発足させた。

参加者⑦（自民党）と参加者⑩（公明党）は、2009年7月14日、「スポーツ基本法案」を第171国会に提出した。この法案は、7月21日の衆議院解散により、審議未了で廃案となった。

参加者⑪（民主党）は、2010年5月、スポーツ基本法案の具体的内容を検討するためのスポーツ議員連盟を発足させた。

参加者⑫（民主党スポーツ議員連盟）は、2011年3月、「〔スポーツ基本法〕の制定に向けた基本的な考え方」をとりまとめた。

参加者⑬（鈴木寛文科副大臣）は、2010年8月の、文部科学省の「スポーツ立国戦略——スポーツコミュニティ・ニッポン」の策定を民主党内閣の副大臣として主導した。さらに鈴木は、2011年3月の民主党のスポーツ基本法案



の取りまとめに尽力した。

## [2] 政策アクティビスト

形成期において、政策アクティビストは、政策アクティビスト①〈遠藤利明文科副大臣〉であった。上述のように、遠藤は、文科副大臣就任と同時に、自らの私的諮問機関としてスポーツ振興に関する懇談会を設置し、遠藤レポートをまとめあげた。遠藤は、その後、自民党スポーツ立国調査会の設置と議論、スポーツ基本法制定、および失敗した2016年東京五輪・パラリンピックの招致活動に尽力した。

河野一郎<sup>51)</sup>は、遠藤利明議員、森喜朗議員、麻生太郎議員の3者の関係に関して次のように述べている。

遠藤利明議員の調整力は非常に強かった。他方、動かす原動力は、やっぱり森喜朗議員と麻生太郎議員だった<sup>52)</sup>。

## [3] 政策形成の場

形成期において、主要な政策形成の場は以下の9つであった。すなわち、政策形成の場②〈国会〉、政策形成の場④〈スポーツ振興に関する懇談会〉、政策形成の場⑤〈スポーツ立国調査会〉、政策形成の場⑥〈スポーツ議員連盟の新スポーツ振興法制定PT〉、政策形成の場⑦〈教育再生会議〉、政策形成の場⑧〈教育再生懇談会〉、政策形成の場⑨〈文部科学省スポーツ政策企画室〉、政策形成の場⑩〈民主党スポーツ議員連盟会合〉、政策形成の場⑪〈スポーツ議員連盟のスポーツ基本法制定PT〉であった。以下9つの政策形成の場について説明する。

政策形成の場②〈国会〉は、2011年6月、

「スポーツ基本法案」が決定・正当化された場である。

政策形成の場④〈スポーツ振興に関する懇談会〉は、2006年12月、遠藤文部科学副大臣が自らの私的諮問機関として設置したものである。懇談会において、遠藤レポートが作成された。

政策形成の場⑤〈スポーツ立国調査会〉は、2007年10月、「遠藤レポート」をオーソライズするために、自民党が政務調査会の1つとして設置した場であり、2008年6月、中間報告が発表された。

政策形成の場⑥〈スポーツ議員連盟の新スポーツ振興法制定PT〉は、2007年11月、設置され、専門家や関係団体からのヒアリングが行われ、法案の作成が進められた。

政策形成の場⑦〈教育再生会議〉は、2006年10月、第1次安倍内閣が設置した場である。2007年12月、第3次報告において、スポーツ振興は国の責務であることを法的に明確にすべきであると提言された。

政策形成の場⑧〈教育再生懇談会〉は、教育再生会議を引き継いだ場であり、2009年5月の第4次報告において、①スポーツ基本法の制定、②スポーツ庁の設置等が提言された。

政策形成の場⑨〈文部科学省スポーツ政策企画室〉は、2010年8月、民主党政権下において「スポーツ立国戦略——スポーツコミュニティ・ニッポン」が策定された場である。

政策形成の場⑩〈民主党スポーツ議員連盟会合〉は、2010年5月、基本法の具体的内容を検討するため発足した場であり、2011年3月、「スポーツ基本法」の制定に向けた基本的な考え方がとりまとめられた。

政策形成の場⑪〈スポーツ議員連盟のスポーツ基本法制定PT〉は、2011年5月、正式に発足した場である。最終案である「スポーツ基本法案」は、5月27日、PTにおいて了承され、衆議院に提出された。

51) 河野一郎は、①遠藤議員が設置した「スポーツ振興に関する懇談会」、②自民党スポーツ立国調査会のアドバイザーボード、③スポーツ議員連盟の有識者会議、それぞれのメンバーであった。

52) 河野一郎への著者による聴き取り調査(2022年10月5日)。「遠藤さんは、スポーツに関する法律、政治活動のなかでは功労者であり、本当のキーマンです」、松浪健四郎への著者による聴き取り調査(2022年9月6日)。



#### [4] 問題の流れ

形成期の開始とともに、問題の窓③〈スポーツ振興に関する懇談会の設置〉が開いた。この問題の窓③が開いたことを契機に、問題③〈新スポーツ振興法の制定〉と問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉が認識・定義され、問題の流れの中に湧き出た。これら問題③と問題④は、開いた問題の窓③を通して、政策の流れに入り浮遊していた。まず問題③について説明する。遠藤議員は、「スポーツ振興に関する懇談会の設置」に関して次のように述べている。

「どうやったら、日本のスポーツを強くできるか」ということをきっかけとして、「スポーツ振興に関する懇談会」をつくり、選手強化やスポーツ振興の地盤づくりの準備を始めようということになった。ポイントは、スポーツのプレゼンスをどのようにして高めるのか。そのためには、裏付けとなる法律が必要でないか、となった。まずは1961年にできて、50年近く改正されずにあった「スポーツ振興法」を改正することが先決だ、となった。スポーツ振興法には、プロの概念もなかった。「女性スポーツ」「障がい者スポーツ」「アンチ・ドーピング」といった考えもまったく入っていない。スポーツ振興法は東京オリンピック(1964年)をするために急いでつくった法律で、今の時代にはそぐわないものになっていた<sup>53)</sup>。(中略)このため、「新スポーツ振興法」を制定し、国がトップスポーツ／トップアスリートの育成・強化に果たす責務を明文化するとともに、現在のスポーツを取り巻く状況を踏まえて必要な施策を規定する<sup>54)</sup>。

次に問題④について説明する。遠藤議員は「遠藤レポート」に関して次のように述べている。

重要な部分は「組織体制の整備(スポーツ省(庁)の設置)」であった。すなわち、「スポーツ省(庁)」を設置し、「スポーツ担当大臣」を配置する。国家がスポーツに対して最終的な責任をもつことを明確にし、現在、複数の省庁が行っているスポーツ行政を一元化する<sup>55)</sup>。

形成期首のアジェンダは、アジェンダ【問題①～②】であった。形成期中に、上述の問題③と問題④が新たに追加された。これにより、形成期末のアジェンダは、アジェンダ【問題①～④】となった。なお、スポーツ庁設置に関しては、問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉のみが認識・定義されたにすぎなかった。

#### [5] 政策の流れ

形成期において、政策の流れの岸にいる参加者は、政策案⑥から政策案⑭の生成・特定化を行い、政策の流れに投げ込んだ。その結果、これら9つの政策案が政策の流れに浮遊していた。すなわち、政策案⑥〈懇談会「「スポーツ立国」ニッポン」〉、政策案⑦〈教育再生会議「第3次報告」〉、政策案⑧〈スポーツ立国調査会「「スポーツ立国」ニッポンを目指して」(中間報告)〉、政策案⑨〈スポーツ議員連盟「スポーツ基本法に関する論点整理」〉、政策案⑩〈教育再生懇談会「第4次報告」〉、政策案⑪〈自民党・公明党スポーツ基本法案〉、政策案⑫〈文部科学省の「スポーツ立国戦略」〉、政策案⑬〈民主党スポーツ基本法案〉、政策案⑭〈スポーツ基本法案〉である。以下9つの政策案について説明する。

政策案⑥〈懇談会「「スポーツ立国」ニッポン」〉は、2007年8月の遠藤レポートであり、①スポーツ省(庁)の設置、②新スポーツ振興法の制定、③スポーツ予算の拡充が提言された。

政策案⑦〈教育再生会議「第3次報告」〉は、2007年3月、発表され、「スポーツ振興は国の

53) 遠藤 (2014), pp. 58-59.

54) *ibid.*, p. 61.

55) *ibid.*, pp. 59-60.

責務であることを法的に明確にすべきである」とした。

政策案⑧〈スポーツ立国調査会「「スポーツ立国」ニッポンを目指して」(中間報告)〉は、2008年6月、発表され、内容は遠藤レポートとほぼ同一であった。

政策案⑨〈スポーツ議員連盟「スポーツ基本法に関する論点整理」〉では、「法律の名称を「スポーツ基本法」に改め、スポーツ振興法を全面改正する」ことなどの法律の骨格が示された。

政策案⑩〈教育再生懇談会「第4次報告」〉は、2009年5月、発表され、①スポーツ基本法の制定、②スポーツ庁の設置等が提言された。

政策案⑪〈自民党・公明党スポーツ基本法案〉は、2009年7月、第174回国会に提出された。この法案は衆議院解散により、審議未了で廃案になった。

政策案⑫〈文部科学省「スポーツ立国戦略」〉は、2010年6月、策定された。スポーツ立国戦略は、その後の民主党におけるスポーツ基本法案の検討に大きな影響を与えた。

政策案⑬〈民主党スポーツ基本法案〉は、2011年3月、とりまとめられた。民主党案の特徴は、スポーツ権に関して「スポーツを通じて幸福で豊かな生活を営むことは全ての人々の権利である」ことが明記されたことである。

政策案⑭〈スポーツ基本法案〉は、2011年6月16日、国会で決定・正当化された。

形成期首の政策状況は、政策状況【政策案①～⑤】であった。形成期中に、上述の政策案⑥から政策案⑭が新たに追加された。これにより、形成期末の政策状況は、政策状況【政策案①～⑭】となった。なお、スポーツ庁設置に関しては、政策案⑭〈スポーツ基本法案〉の付則第2条に「スポーツ庁設置の必要性」が明記された。

## [6] 政治の流れ

形成期において、政治の窓②〈麻生内閣の発

足〉が開いた。この政治の窓②が開いたことを契機に、政治③〈麻生内閣の存続〉が生成・展開され、政治の流れの中に湧き出した。この政治③は、開いた政治の窓②を通して、政策の流れに入り浮遊していた。以下政治③について説明する。

麻生内閣は、2008年9月24日から2009年9月16日まで続いた内閣である。教育再生会議を引き継いだ教育再生懇談会は当初、スポーツを議題としなかった。しかし、麻生内閣発足後、議題として扱うようになり、最終的に2009年5月の第4次報告において、①スポーツ基本法の制定、②スポーツ庁の設置等を提言した。

さらに形成期において、政治の窓③〈民主党内閣の発足〉が開いた。この政治の窓③が開いたことを契機に、政治④〈民主党内閣の存続〉が生成・展開され、政治の流れの中に湧き出した。この政治④は、開いた政治の窓③を通して、政策の流れに入り浮遊していた。

政治④の生成・展開を受けて、政治の流れの岸にいる参加者は、政治⑤〈民主党スポーツ議員連盟結成〉の生成・展開を行い、政治の流れに投げ込んだ。この政治⑤は、開いている政治の窓③を通して、政策の流れに入り浮遊していた。以下政治⑤について説明する。

2009年8月末の衆議院総選挙により、民主党内閣が誕生することになり、スポーツ基本法案は新たな状況下で検討されることになった。2010年2月、鳩山内閣の川端達夫文科相は「スポーツ基本法案の検討を含め、スポーツ立国戦略を策定してまいります」と表明した。同年8月、これらの表明を受けて、文部科学省は「スポーツ立国戦略——スポーツコミュニティ・ニッポン」を策定した。

形成期首の政治状況は、政治状況【政治①～②】であった。形成期中に、上述の政治③、政治④、政治⑤が新たに追加された。これにより、形成期末の政治状況は、政治状況【政治①～⑤】となった。なお、スポーツ庁設置に関し

ては、不十分な政治状況であった。

### [7] 3つの結び付き

形成期末のアジェンダ、政策状況、政治状況および、それらの結び付きについて説明する。

第1のアジェンダは、問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉、問題②〈トップアスリートの公的支援〉、問題③〈新スポーツ振興法の制定〉、問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉の4つからなっていた。形成期に、問題③と問題④が新たに追加された。しかし、形成期末のアジェンダは、スポーツ設置を実現するために不可欠な問題④を含んではいたものの、スポーツ庁設置のアジェンダとしては未だ十分な内容を備えておらず、相互に関連もしていなかった。

なお、形成期末のアジェンダを構成する4つ問題は、スポーツ基本法制定を実現するのに十分な内容を備えるとともに、相互に関連し統合された。

第2の政策状況は、政策案①から政策案⑭の14からなっていた。形成期の最初に生成・特定化された政策案⑥〈懇談会「[スポーツ立国]ニッポン」〉は十分に融和されていた。また形成期に、政策案⑦〈教育再生会議「第3次報告」〉、⑧〈スポーツ立国調査会「[スポーツ立国]ニッポンを目指して」(中間報告)〉、⑨〈スポーツ議員連盟「スポーツ基本法に関する論点整理」〉、⑩〈教育再生懇談会「第4次報告」〉、⑪〈自民党・公明党スポーツ基本法案〉、⑫〈文部科学省の「スポーツ立国戦略」〉、⑬〈民主党スポーツ基本法案〉、⑭〈スポーツ基本法案〉が新たに追加された。しかし、形成期末の政策状況を構成する14の政策案は、相互に関連していたものの、スポーツ庁設置を実現するのに未だ十分な内容を備えていなかった。

なお、形成期末の政策状況を構成する14の政策案は、スポーツ基本法制定を実現するのに十分な内容を備えるとともに、相互に関連し統合された。

第3の政治状況は、政治①から政治⑤の5つ

からなっていた。準備期に生成・展開された政治①〈スポーツ議員連盟結成〉、政治②〈スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化〉、形成期に新たに生成・展開された政治③〈麻生内閣の存続〉、政治④〈民主党内閣の存続〉、政治⑤〈民主党スポーツ議員連盟結成〉は、いずれもスポーツ基本法制定に大きな影響を及ぼした。しかし、形成期末の政治状況を構成する5つの政治は、相互に関連していたものの、スポーツ庁設置を実現するのに未だ十分な内容を備えていなかった。

なお、形成期末の政治状況を構成する5つの政治は、スポーツ基本法制定を実現するのに十分な内容を備えるとともに、相互に関連し統合された。

以上のように、形成期末に政策の流れに浮遊していたアジェンダ【問題①～④】、政策状況【政策案①～⑭】、政治状況【政治①～⑤】は、いずれもスポーツ庁設置を実現するには不十分な内容であった。このため、形成期末のアジェンダ・政策状況・政治状況は相互に結び付いているが、部分的なパッケージしか構成されず、政策(スポーツ庁設置)は決定・正当化されなかった。

なお、形成期末に政策の流れに浮遊していたアジェンダ【問題①～④】、政策状況【政策案①～⑭】、政治状況【政治①～⑤】は、スポーツ基本法制定に十分な内容を備えていた。このため、形成期末のアジェンダ・政策状況・政治状況は相互に結び付いており、完全なパッケージが構成され、政策(スポーツ基本法制定)は決定・正当化された。

## VI 実現期(「スポーツ基本法案」成立後から「スポーツ庁設置法案」成立まで 2011年6月～2015年5月)の分析

実現期は、「スポーツ基本法案」成立後から「スポーツ庁設置法案」成立まで(2011年6月

～2015年5月)の約4年である。以下実現期の分析を行う。分析結果は表3に要約される。

### 【1】参加者

実現期において、政府(内閣・省庁)の主要な参加者は6つであった。すなわち、参加者①<文部科学省>、⑮<安倍内閣>、参加者⑯<下村博文文科相>、⑰<厚生労働省>、⑱<経済産業省>、⑲<国土交通省>である。以下6つの参加者について説明する。

参加者①<文部科学省>は、2012年、①「スポーツ基本計画」の策定、②「スポーツ庁の在り方に関する調査研究事業」(予算1千万円)の開始、③「大学改革実行プラン」の公表をそれぞれ行った。

参加者⑮<安倍内閣>は、2012年12月に発足した第2次安倍内閣である。

参加者⑯<下村博文文科相>は、第2次安倍内閣の文科相であり、首相より「スポーツ庁設

置の検討」の指示を受けるとともに、オリンピック担当相を兼務した。彼は、文科省内にスポーツ庁設置を検討するタスクフォースを設置した。

参加者⑰<厚生労働省>、参加者⑱<経済産業省>、参加者⑲<国土交通省>は、参加者①<文部科学省>とともに、現代日本のスポーツ政策を担っている主要省庁であり、スポーツ庁設置に際しては、職員や予算の一部を提供した。なお、スポーツは各省のメインの政策ではなく、スポーツ庁設置には反対しなかった。

実現期において、議員・国会の主要な参加者は2つであった。すなわち、参加者②<スポーツ議員連盟>、⑭<自民党スポーツ議員連盟>である。以下2つの参加者について説明する。

参加者②<スポーツ議員連盟>は、2013年10月、「スポーツ庁創設PT」を設置し、スポーツ庁設置の議論を本格化させた。

表3 実現期の分析結果

(「スポーツ基本法案」成立後から「スポーツ庁設置法案」成立まで 2011年6月～2015年5月)

参加者	政府(内閣・省庁)	①文部科学省、⑮安倍内閣、⑯下村博文文科相、⑰厚生労働省、⑱経済産業省、⑲国土交通省
	議員・国会	②スポーツ議員連盟、⑭自民党スポーツ議員連盟
	市民団体	
政策アクティビスト		①遠藤利明議員、②安倍晋三首相
政策形成の場		②国会、⑫内閣官房2020年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室、③文科省のスポーツ庁のあり方について検討するタスクフォース
問題の流れ	期首のアジェンダ	アジェンダ【問題①～④】
	問題	⑤スポーツ庁設置法の制定、⑥2020年東京五輪・パラリンピック開催準備
	問題の窓	④スポーツ基本法案の成立、⑤2020年東京五輪・パラリンピック開催決定
政策の流れ	期首の政策状況	政策状況【政策案①～⑬】
	政策案	⑮文部科学省のスポーツ基本計画の策定、⑯文部科学省の「スポーツ庁の調査研究事業」、⑰自民党公約「スポーツ庁、スポーツ大臣の新設」、⑱安倍首相の下村文科相への「スポーツ庁設置の検討」指示、⑲内閣官房への「2020年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室」設置、⑳スポーツ議員連盟の「スポーツ庁の創設」の議論とPTの報告書、㉑スポーツ庁設置法案(成立)
政治の流れ	政治の窓	④第2次安倍内閣の発足
	政治	⑥安倍内閣の存続
	期首の政治状況	政治状況【政治①～⑤】
期末のアジェンダ・政策状況・政治状況の結び付き(政策の決定・正当化)		アジェンダ【問題①～⑥】・政策状況【政策案①～⑬】・政治状況【政治①～⑥】は、相互に結び付いており、完全なパッケージが構成され、政策は決定・正当化される



参加者<sup>⑭</sup>〈自民党スポーツ議員連盟〉は、2012年10月、第46回衆議院選挙の自民党公約に「スポーツ庁・スポーツ大臣の新設」を謳うよう自民党に要請した。

## 【2】政策アクティビスト

形成期の政策アクティビストであった遠藤議員は、実現期においても政策アクティビストとして活発に活動を展開した。馳浩議員は、遠藤議員によるスポーツ庁設置の意向に関して次のように述べている。

スポーツ基本法に関連してスポーツ庁の創設がありました。私（馳）は、小さな政府を謳った行政改革が終わったばかりだから、新しいスポーツ庁の創設はさすがに無理だなと思っていた。しかし、遠藤利明先生も河野一郎先生もスポーツ庁設置をあきらめていなかった。（遠藤・河野先生は）スポーツ基本法は、オリンピック招致に向けての1つのきっかけになると考えていたわけですね<sup>56)</sup>。

もう1人の政策アクティビストである安倍首相は、スポーツ庁設置の決定・正当化に向けて積極的に主導した。遠藤議員は、この点に関して次のように述べている。

まだスポーツ庁の絵が完成とまではいかないが、デザインが終わって、「今後のスポーツ政策のあり方検討とスポーツ庁創設に向けたプロジェクトチーム」で色をつけ始めた感じだ。デッサンを調整しながら、色をつけ始めている。2014年5月ぐらいに粗い絵ができるといったイメージかな。作業はとくに大変ということはない。東京オリンピック・パラリンピックが決まって、一気にムードが変わった。安倍総理自身も「スポーツ庁をつくる」と明言している。2012年12月に安倍総理が就任した時、「スポーツ庁をつくってください」とお願いしても、明快に「うん」とは言ってもら

えなかった。2013年春にもまだ明快ではなかった。でも13年9月、ブエノスアイレスで東京オリンピック・パラリンピックが決まって、みんなで「バンザイ」したあと、その日の夜ホテルでの祝勝会の席で、改めて「スポーツ庁をお願いします」と言ったら、「わかった。やろう」と言ってくれた<sup>57)</sup>。

## 【3】政策形成の場

実現期において、主要な政策形成の場は3つであった。すなわち、政策形成の場②〈国会〉、政策形成の場⑫〈内閣官房2020年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室〉、政策形成の場⑬〈文科省のスポーツ庁のあり方について検討するタスクフォース〉である。以下3つの政策形成の場について説明する。

政策形成の場②〈国会〉は、2015年5月、「スポーツ庁設置法案」が決定・正当化された場である。

政策形成の場⑫〈内閣官房2020年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室〉は、2013年10月、2020年東京五輪・パラリンピックの決定を受けて、準備のために設置された場である。

政策形成の場⑬〈文科省のスポーツ庁のあり方について検討するタスクフォース〉は、2014年5月のスポーツ議員連盟のスポーツ庁創設に向けたPTの結論を受けて、文科省が組織の在り方などの実務的な検討を行うために設置した場であった。

## 【4】問題の流れ

実現期において、問題の窓④〈スポーツ基本法案の成立〉が開いた。この問題の窓④が開いたことを契機に、問題⑤〈スポーツ庁設置法の制定〉が認識・定義され、問題の流れの中に投げ込まれ、開いた問題の窓④を通して、政策の流れの中に入り浮遊した。以下問題⑤について説明する。スポーツ基本法の付則第2条は次の

56) 馳 (2020), p. 206.

57) 遠藤 (2014), pp. 141.



とおりであった。

政府は、スポーツに関する施策を総合的に推進するため、スポーツ庁及びスポーツに関する審議会等の設置等行政組織の在り方について、政府の行政改革の基本方針との整合性に配慮して検討を加え、その結果にもとづいて必要な措置を講ずるものとする。

スポーツ基本法付則に明記されたことにより、問題⑤〈スポーツ庁設置法の制定〉は、形成期の「遠藤レポート」における問題④〈スポーツ省（庁）の設置〉よりも、多くの参加者によってはるかに重要かつ具体的な問題として認識・定義された。

実現期の途中において、問題の窓⑤〈2020年東京五輪・パラリンピック開催決定〉が開いた。この問題の窓⑤が開いたことを契機に、問題⑥〈2020年東京五輪・パラリンピック開催準備〉が認識・定義され、問題の流れの中に投げ込まれ、開いた問題の窓⑤を通して、政策の流れの中に入り浮遊した。以下問題⑥について説明する。

スポーツ庁の設置は、2020年東京五輪・パラリンピック開催準備の一環として捉えられた。そして、五輪・パラリンピック開催準備は、安倍政権を支えることになった。「2015年5月、スポーツ庁の設置は安倍晋三首相も積極的に推した。3月に来日したIOCのトーマス・バッハ会長と相談した際も「五輪担当相とスポーツ庁を設置し、五輪に備えたい」と訴えかけた。首相周辺は「東京五輪は安倍政権を向こう5年間支える存在だ」と言う。自ら招致に動いた経緯は準備期間中の求心力の維持につながり、五輪に伴う経済効果も政権の支持率を下支えするという理由だ<sup>58)</sup>」。

## [5] 政策の流れ

実現期において、政策の流れの岸にいる参加者は、政策案⑮から政策案⑳の生成・特定化を

行い、政策の流れに投げ込んだ。その結果、これら7つの政策案が政策の流れに浮遊していた。すなわち、政策案⑮〈文部科学省のスポーツ基本計画の策定〉、政策案⑯〈文部科学省の「スポーツ庁の調査研究事業」〉、政策案⑰〈自民党公約「スポーツ庁、スポーツ大臣の新設」〉、政策案⑱〈安倍首相の下村文科相への「スポーツ庁設置の検討」指示〉、政策案⑲〈内閣官房への「2020年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室」設置〉、政策案⑳〈スポーツ議員連盟の「スポーツ庁の創設」の議論とPTの報告書〉、政策案㉑〈スポーツ庁設置法案（成立）〉である。以下7つの政策案について説明する。

政策案⑮〈文部科学省のスポーツ基本計画の策定〉は、2012年3月に行われた。このなかで、オリンピック・パラリンピック等の国際競技大会の招致・開催等を通じた国際貢献・交流の推進が謳われた。

政策案⑯〈文部科学省の「スポーツ庁の調査研究事業」〉は、2012年4月、開始され、2013年度も継続された。文部科学省は、この時点でスポーツ庁の設置に舵を切ったといえる。

政策案⑰〈自民党公約「スポーツ庁、スポーツ大臣の新設」〉は、2012年10月の第46回衆議院選挙の自民党公約のなかで謳われた。

政策案⑱〈安倍首相の下村文科相への「スポーツ庁設置の検討」指示〉は、2012年12月の内閣発足直後に行われた。この指示は、2020年東京五輪・パラリンピックの開催誘致を目指したものであった。

政策案⑲〈内閣官房への「2020年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室」設置〉は、2013年9月の2020年東京五輪・パラリンピック開催決定を受けて、同年10月に行われた。

政策案⑳〈スポーツ議員連盟の「スポーツ庁の創設」の議論とPTの報告書〉は、2013年10月のスポーツ議員連盟の会合にもとづく成果であり、文科省のスポーツ庁のあり方につい

58) 『日本経済新聞』(2015年5月14日朝刊)。

て検討するタスクフォースの議論に大きな影響を及ぼした。

政策案⑳〈スポーツ庁設置法案（成立）〉は、2015年5月、国会で決定・正当化された。

## 【6】政治の流れ

実現期の2012年12月、政治の窓④〈第2次安倍内閣の発足〉が開いたのを契機に、政治⑥〈安倍内閣の存続〉が生成・展開され、政治の流れの中に投げ込まれ、開いた政治の窓④を通して、政策の流れの中に入り浮遊した。以下政治⑥について説明する。

第2次安倍内閣は、2012年12月から2020年9月までの約7年9カ月にわたって長期間存続した。内閣発足間もない12月、安倍首相は、下村文科相に「スポーツ庁設置の検討」を指示した。2013年9月、2020年東京五輪・パラリンピック開催が決定した。2014年6月、遠藤議員が2015年4月のスポーツ庁設置を提言した際、安倍首相は「勢いのある時にやった方がいい。せっかくなので各省庁のスポーツに関係する部門を一体化した方がいい」と述べた。この第2次安倍内閣において、スポーツ庁設置法案は成立した。

## 【7】3つの結び付き

実現期末のアジェンダ、政策状況、政治状況および、それらの結び付きについて説明する。

第1のアジェンダは、問題①から問題⑥の6つからなっていた。実現期に、問題⑤〈スポーツ庁設置法の制定〉と問題⑥〈2020年東京五輪・パラリンピック開催準備〉が新たに追加されたことで、スポーツ庁設置を実現するために不可欠な問題がすべて認識・定義された。その結果、実現期末のアジェンダを構成する問題は、十分な内容を備えるとともに、相互に関連し統合された。

第2の政策状況は、政策案①から政策案⑳の21からなっていた。上述のように、形成期に生成・特定化された政策案⑥〈懇談会「「スポーツ立国」ニッポン」〉は十分に融和されていた。また実現期に、政策案⑮〈文部科学省の

スポーツ基本計画の策定〉、政策案⑯〈文部科学省の「スポーツ庁の調査研究事業」〉、政策案⑰〈自民党公約「スポーツ庁、スポーツ大臣の新設」〉、政策案⑱〈安倍首相の下村文科相への「スポーツ庁設置の検討」指示〉、政策案⑲〈内閣官房への「2020年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室」設置〉、政策案⑳〈スポーツ議員連盟の「スポーツ庁の創設」の議論とPTの報告書〉、政策案㉑〈スポーツ庁設置法案（成立）〉が新たに生成・特定化されたことで、スポーツ庁設置を実現するために不可欠な政策案がすべて生成・特定化された。その結果、実現期末の政策状況を構成する政策案は、十分な内容を備えるとともに、相互に関連し統合された。

第3の政治状況は、政治①から政治⑥の6つからなっていた。実現期に新たに生成・展開された政治⑥〈安倍内閣の存続〉は、特に準備期に生成・展開された政治①〈スポーツ議員連盟結成〉と政治②〈スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化〉を強化する内容であった。この政治⑥が新たに追加されたことで、スポーツ庁設置を実現するために不可欠な政治がすべて生成・展開された。その結果、実現期末の政治状況を構成する政治は、十分な内容を備えるとともに、相互に関連し統合された。

以上のように、実現期末に政策の流れに浮遊していたアジェンダ【問題①～⑥】、政策状況【政策案①～㉑】、政治状況【政治①～⑥】は、いずれもスポーツ庁設置を実現するのに十分な内容を備えていた。このため、実現期末のアジェンダ・政策状況・政治状況は相互に結び付いており、完全なパッケージが構成され、政策（スポーツ庁設置）は決定・正当化された。

Ⅶ 結論

1 スポーツ政策形成の発見事実

本節では、Ⅳ節からⅥ節のスポーツ庁設置の事例の分析結果を次のように検討する。

(1) スポーツ庁設置の各期の分析結果である上掲の表1(準備期)、表2(形成期)、表3(実現期)の3つを集約した全期の表4を提示する。

(2) 表4にもとづいて、全期における参加者

の行動ならびに行動間の相互関係を分析する。

(3) (2)の分析結果より、スポーツ政策形成に関する全部で16の発見事実を析出する。

(1)【発見事実1】継続的な参加者と一時的な参加者が混在した

全参加者は、文部科学省(元文部省)、スポーツ議員連盟、自民党文教族、日本体育協会、JOC、PTA全国協議会、自民党、麻生太郎首相、民主党内閣、公明党、民主党、民主党スポーツ議員連盟、鈴木寛文科副大臣、自民党

表4 スポーツ庁設置の年代記分析の結果

	スポーツ議員連盟結成から「スポーツ振興に関する懇談会」設置前まで(準備期 1947年8月~2006年12月)	「スポーツ振興に関する懇談会」設置後から「スポーツ基本法案」成立まで(形成期 2006年12月~2011年6月)	「スポーツ基本法案」成立後から「スポーツ庁設置法案」成立まで(実現期 2011年6月~2015年5月)
参加者	①文部科学省(元文部省)、②スポーツ議員連盟、③自民党文教族、④日本体育協会、⑤JOC、⑥PTA全国協議会	①文部科学省、②スポーツ議員連盟、⑦自民党、⑧麻生太郎首相、⑨民主党内閣、⑩公明党、⑪民主党、⑫民主党スポーツ議員連盟、⑬鈴木寛文科副大臣	①文部科学省、②スポーツ議員連盟、⑭自民党スポーツ議員連盟、⑮安倍内閣、⑯下村博文文科相、⑰厚生労働省、⑱経済産業省、⑲国土交通省
政策アクティビスト		①遠藤利明議員	①遠藤利明議員、②安倍晋三首相
政策形成の場	①スポーツ議員連盟の会合、②国会、③保健体育審議会	②国会、④スポーツ振興に関する懇談会、⑤スポーツ立国調査会、⑥スポーツ議員連盟の新スポーツ振興法制定PT、⑦教育再生会議、⑧教育再生懇談会、⑨文部科学省スポーツ政策企画室、⑩民主党スポーツ議員連盟会合、⑪スポーツ議員連盟のスポーツ基本法制定PT	②国会、⑫内閣官房2020年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室、⑬文科省のスポーツ庁のあり方について検討するタスクフォース
問題の流れ	期首のアジェンダ	アジェンダ【問題①~②】	アジェンダ【問題①~④】
	問題	①2016年東京五輪・パラリンピック招致、②トップアスリートの公的支援	③新スポーツ振興法の制定、④スポーツ省(庁)の設置
問題の窓	問題の窓	③スポーツ振興に関する懇談会の設置	⑤スポーツ庁設置法の制定、⑥2020年東京五輪・パラリンピック開催準備
	問題の窓	①都議会による2016年東京五輪・パラリンピック招致決議、②トリノ冬季五輪日本チームの惨敗	④スポーツ基本法案の成立、⑤2020年東京五輪・パラリンピック開催決定
政策の流れ	期首の政策状況	政策状況【政策案①~⑤】	政策状況【政策案①~⑭】
	政策案	①スポーツ振興法制定、②竹下首相の要請による「スポーツ振興に関する懇談会」報告書、③スポーツ法学会によるスポーツ基本法要綱案、④スポーツ振興基本計画策定、⑤スポーツ振興基本計画改訂	⑥懇談会「『スポーツ立国』ニッポン」、⑦教育再生会議「第3次報告」、⑧スポーツ立国調査会「『スポーツ立国』ニッポンを目指して」(中間報告)、⑨スポーツ議員連盟「スポーツ基本法に関する論点整理」、⑩教育再生懇談会「第4次報告」、⑪自民党・公明党スポーツ基本法案、⑫文部科学省の「『スポーツ立国戦略』」、⑬民主党スポーツ基本法案、⑭スポーツ基本法案
政治の流れ	政治の窓	①スポーツ振興くじ法案の成立	②麻生内閣の発足、③民主党内閣の発足
	政治	①スポーツ議員連盟結成、②スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化	③麻生内閣の存続、④民主党内閣の存続、⑤民主党スポーツ議員連盟結成
	期首の政治状況		政治状況【政治①~⑤】
期末のアジェンダ・政策状況・政治状況の結び付き(政策の決定・正当化)	アジェンダ【問題①~②】・政策状況【政策案①~⑤】・政治状況【政治①~②】は、相互にまったく結び付いておらず、パッケージは構成されず、政策は決定・正当化されない	アジェンダ【問題①~④】・政策状況【政策案①~⑭】・政治状況【政治①~⑤】は、相互に結び付いているが、部分的なパッケージは構成されず、政策は決定・正当化されない	アジェンダ【問題①~⑥】・政策状況【政策案①~⑲】・政治状況【政治①~⑥】は、相互に結び付いており、完全なパッケージは構成され、政策は決定・正当化される

スポーツ議員連盟、安倍内閣、下村博文文科相、厚生労働省、経済産業省、国土交通省である。

このうち、文部科学省とスポーツ議員連盟の2者は、政策形成のほぼ全史を通じて一貫して関与した。自民党、公明党、民主党の3者は、形成期と実現期に関与した。

他方、自民党文教族、日本体育協会、JOCは準備期のみ、民主党内閣、民主党スポーツ議員連盟、鈴木寛文科副大臣は形成期のみ、安倍内閣、下村博文文科相、厚生労働省、経済産業省、国土交通省は実現期のみに関与した。

2名の政策アクティビストに関しては、遠藤利明議員は形成期と実現期の2期にわたり、安倍晋三首相は実現期のみに精力的に活動した。このように全史にわたる政策アクティビストは存在せず、期が変わるとともに交替した。

以上のように、参加者は継続的な参加者と一時的な参加者に区分される。継続的な参加者は、政策形成の全史を通じて一貫して関与する参加者である。他方、一時的な参加者には、次の3つのタイプが存在する。第1のタイプは、政策形成の準備期から関与するものの、政策形成の途中で退出する参加者である。第2のタイプは、政策形成の途中で関与し、その後退出す

る参加者である。第3のタイプは、政策形成の途中で関与し、その後政策形成の実現まで関わる参加者である。政策が形成されるためには、継続的な参加者の活動だけでは十分ではない。3タイプの一時的な参加者は、継続的な参加者が展開しない活動を展開するのである<sup>59)</sup>。

## (2) 【発見事実2】 アジェンダは目立つ参加者によって設定され、政策案は目立つ参加者と目立たない参加者によって生成・特定化された

主要な参加者のアジェンダの設定と政策案の生成・特定化への影響は、表5に示すとおりである。アジェンダは、いずれも目立つ参加者である遠藤議員とスポーツ議員連盟の2つによって設定された。

他方、政策案は、目立つ参加者と目立たない参加者によって生成・特定化された。目立つ参加者は、遠藤議員、スポーツ議員連盟、自民党文教族、民主党内閣、鈴木寛文科副大臣、安倍内閣であった。目立たない参加者は、文部科学省、日本体育協会、JOCであった。

なお、安倍晋三首相は、アジェンダの設定にも政策案の生成・特定化にも影響を及ぼさなかった。

表5 アジェンダの設定と政策案の生成・特定化への主要な参加者の影響

	参加者	アジェンダの設定	政策案の生成・特定化
目立つ参加者	①遠藤利明議員 (アクティビスト)	○	○
	②安倍晋三首相 (アクティビスト)		
	②スポーツ議員連盟	○	○
	③自民党文教族		○
	⑨民主党内閣		○
	⑬鈴木寛文科副大臣		○
目立たない参加者	⑤安倍内閣		○
	①文部科学省		○
	④日本体育協会		○
	⑤JOC		○

注) ○は影響を及ぼしたことを示す。



以上の事例が示すように、参加者は目立つ参加者と目立たない参加者からなっている。目立つ参加者はメディアと国民の注目を受けつつ、アジェンダの設定に影響を及ぼす。目立たない参加者はメディアと国民の注目を受けることなく、政策案の生成・特定化に影響を及ぼす。言うまでもなく、これらの区別はあくまで傾向であり、厳格で絶対的なものではない<sup>60)</sup>。なお、少数の目立つ参加者がアジェンダを設定すると同時に、政策案を生成・特定化していることは、次の【発見事実3】で述べる「国民のスポーツへの低い関心」に起因していると考えられる。

### (3) 【発見事実3】国民のスポーツへの低い関心は、参加者の数を限定した

スポーツ庁設置の政策形成への参加者の数は次のとおりであった。準備期の参加者は、文部科学省（元文部省）、スポーツ議員連盟、自民党文教族、日本体育協会、JOC、PTA 全国協議会の6つであった。形成期の参加者は、文部科学省、スポーツ議員連盟、自民党、麻生太郎首相、民主党内閣、公明党、民主党、民主党スポーツ議員連盟、鈴木寛文科副大臣の9つであった。実現期の参加者は、文部科学省、スポーツ議員連盟、自民党スポーツ議員連盟、安倍内閣、下村博文文科相、厚生労働省、経済産業省、国土交通省の8つであった。このため、準備期、形成期、実現期の3期の全参加者は19と極めて少ない。

このような参加者の限定は、現代日本における「国民のスポーツへの低い関心」に起因していると考えられる。関心の低さの原因として次の2つがあげられる。第1は、国民がスポーツを「遊びの延長」として捉えていることである。第2に、スポーツが教育的な学校体育から出発していることである。

遠藤議員は、第1のスポーツが「遊びの延

長」として捉えられていることに関して次のように述べている。

筑波大学名誉教授の佐伯年詩雄先生から「スポーツの評価って低いですね」と言われたことがある。「えっ。そんなことはないと思います」と言ったら、「いや、スポーツは遊びとしか思われてなくて、スポーツをまともに議論しても、誰も相手してくれないでしょう」って。なるほど、いわれてみたらそうか、って。政治家がゴルフをしていたら、「何遊んでるんだ」と怒られるけれど、同じ遊びでも、ピアノを弾いていたら多分評価される。イメージとして、スポーツのチカラはすごいと感じていても、ワタシたちもまだ、スポーツは政策までいくものではなく、「遊びの延長」としか思っていなかったのだ<sup>61)</sup>。

遠藤議員は、第2のスポーツが「教育的な学校体育」から出発していることに関して次のように述べている。

佐伯先生から、「もともとスポーツは楽しむことが原点としてあるんですよ。でも、これまでの日本のスポーツは、教育的な学校体育が先にあって、その中にスポーツが含まれるような形だった。そうではなく、本来の姿は、楽しみのスポーツがあって、そのスポーツを用いて教育するのが学校体育です<sup>62)</sup>」と。ワタシはまったく逆の発想だったので、驚いた。今でも、スポーツよりも教育が上だという人がいるけど、スポーツも教育も上や下はないんだ。スポーツを用いての教育が学校体育ということだ。もう1つは、日本のスポーツが堅苦しかったり、精神主義になったりしているのは、学校体育に武道の教えが入っていて、楽しさよりも、精神修養や教育的側面

61) 遠藤 (2014), pp. 68-69.

62) 日本における「スポーツと体育の混同」に関しては、友添 (2020)。

60) *ibid.*, p.372.

が強いのだ、と<sup>63)</sup>。

日本では、このような教育的な学校体育への国民の関心はより高いが、他方、楽しみのスポーツへの国民の関心はより低いのである。

#### (4) 【発見事実4】(1) スポーツ政策形成の誘因と(2) 保有している資源が、参加者間で異なった

スポーツ政策形成においては、①政策の実現によって充足したいと考えている誘因と②保有している資源の2つが、参加者間で異なっている。

主要な参加者の誘因と資源は、表6に示すとおりである。表の第2列に示されるように、文部科学省は「スポーツ行政への献身」、民主党内閣／安倍内閣は「政治的成果の実現」と「次の選挙での勝利」、スポーツ議員連盟、日本体育協会、JOCは「スポーツ社会への献身」をそれぞれ誘因としていた。

他方、第3列に示されるように、文部科学省は「予算編成の際の有利な立場」、民主党内閣／安倍内閣は「法律案の調整権限」、スポーツ議員連盟は「国会の立法権」・「日本体育協会や文部科学省との緊密な関係」、日本体育協会／JOCは「五輪や国体等への選手派遣能力」をそれぞれ資源として有していた。

各参加者は、誘因の充足に必要な資源を獲得

するために、他の参加者との間で資源を取引する。他方、政策の決定・正当化のために各参加者に期待される役割は、多種多様であり、経時的にも変化する。そこで、各参加者は、自らが有する既存の資源と取引によって新たに獲得した資源にもとづいて、誘因の充足に最適と考えられる自らの役割を創発的に定義し遂行するのである<sup>64)</sup>。

#### (5) 【発見事実5】政府、議員・国会、市民団体の各参加者が関わる複数の政策形成の場が設定された

政策形成の場は、表7に示すとおりである。

準備期には次の3つの場が設けられた。政策形成の場①〈スポーツ議員連盟の会合〉は、スポーツ振興法とスポーツ振興くじ法の制定に際して、問題が認識・定義され、政策案が生成・特定化され、政治が生成・展開された場である。政策形成の場②〈国会〉は、スポーツ振興法案とスポーツ振興くじ法案が議員・国会によって決定・正当化された場である。政策形成の場①と政策形成の場②は、いずれも議員・国会が設定・活用した場であり、密接に連結されていた。政策形成の場③〈保健体育審議会〉は、スポーツ政策の答申・要望・建議を行うために文部省体育局が設定・活用した場であり、政策形成の場①と政策形成の場②とは必ずしも

表6 主要な参加者の誘因と資源

参加者	誘因	資源
文部科学省	スポーツ行政への献身	①スポーツ政策の変更に際しての有利な立場、②予算編成の際の有利な立場、③専門的知識、④利益集団や議員との緊密な関係、⑤政権や大臣よりも長期在職
民主党内閣／安倍内閣	政治的成果の実現／次の選挙での勝利	①法律案の調整権限、②意思決定を調整する際の有利な立場、③人々の関心を集めて議員や国会にアピールできる立場
スポーツ議員連盟	スポーツ社会への献身	①国会の立法権、②体協や文部科学省との緊密な関係、③法案・政治状況・政府の情報等を組み合わせることが可能な立場、④団結力
日本体育協会／JOC	スポーツ社会への献身	①五輪や国体等への選手派遣能力（全国に分散していること、メンバーや支持者を動員する能力）、②団結力（メンバー全員の選好を代表していること、政府に納得させられること）

63) *ibid.*, p. 69.

64) 小島・平本 (2022), pp. 373-374.

表7 政策形成の場と設定・活用した参加者

期	場	政府	議員・国会	市民団体
準備期	①スポーツ議員連盟の会合		○	
	②国会		○	
	③保健体育審議会	○		
形成期	④スポーツ振興に関する懇談会		○	
	⑤スポーツ立国調査会		○	
	⑥新スポーツ振興法制定 PT		○	
	⑦教育再生会議	○		
	⑧教育再生懇談会	○		
	⑨文部科学省スポーツ政策企画室	○		
	⑩民主党スポーツ議員連盟会合		○	
	⑪スポーツ議員連盟のスポーツ基本法制定 PT		○	
	⑫国会		○	
	実現期	⑫内閣官房 2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室	○	
⑬文科省のスポーツ庁のあり方について検討するタスクフォース		○		
⑭国会			○	

連結されていなかった。

形成期には、次の9つの政策形成の場が設定・活用された。政策形成の場④〈スポーツ振興に関する懇談会〉は、遠藤リポートがまとめられた場である。政策形成の場⑤〈スポーツ立国調査会〉は、遠藤リポートをオーソライズするために自民党政務調査会に設定された場である。政策形成の場⑥〈スポーツ議員連盟の新スポーツ振興法制定 PT〉は、自民党案であった遠藤リポートを超党派の政策案にするために設定された場であった。いずれも議員・国会が設定した場であった。政策形成の場⑦〈教育再生会議〉と政策形成の場⑧〈教育再生懇談会〉は、いずれも自民党内閣時に政府がスポーツ基本法制定を提言した際に活用した場であった。

政策形成の場⑨〈文部科学省スポーツ政策企画室〉、政策形成の場⑩〈民主党スポーツ議員連盟会合〉、政策形成の場⑪〈スポーツ議員連盟のスポーツ基本法制定 PT〉の3つは、いずれも自民党内閣時にスポーツ基本法制定のために設定された場である。このうち、政策形成の場⑨は政府によって、政策形成の場⑩と政策形成の場⑪は議員・国会によって設定された場であ

あった。政策形成の場⑫〈国会〉は、「スポーツ基本法案」が国会・議員によって決定・正当化された場である。

実現期には次の3つの場が設けられた。政策形成の場⑫〈内閣官房 2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室〉、政策形成の場⑬〈文科省のスポーツ庁のあり方について検討するタスクフォース〉、政策形成の場⑭〈国会〉の3つが設定・活用された。政策形成の場⑫〈内閣官房 2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室〉は、2020 年東京五輪・パラリンピックの決定を受けて、政府によって設定された場である。政策形成の場⑬〈文科省のスポーツ庁のあり方について検討するタスクフォース〉は、スポーツ基本法制定と東京五輪・パラリンピックの決定を受けて、スポーツ庁設置に舵を切った文部科学省によって設定された場である。政策形成の場⑭〈国会〉は、「スポーツ庁設置法案」が議員・国会によって決定・正当化された場である。

以上の事例が示すように、13の政策形成の場において問題が認識・定義され、政策案が生成・特定化され、政治が生成・展開され、最終

的に政策が決定・正当化された。政府、議員・国会、市民団体の各参加者は、いずれも自らのために設けられた複数の政策形成の場に関わっている。これら政策形成の場は、準備期、形成期、実現期へと進展するにつれて、議員・国会による場から政府による場へと遷移した<sup>65)</sup>。

#### (6) 【発見事実6】政策アクティビストは、複数の政策形成の場を重層的に連結した

上掲の表7は、事例における政策形成の場を示したものであった。形成期の政策形成の場④〈スポーツ振興に関する懇談会〉、政策形成の場⑤〈スポーツ立国調査会〉、政策形成の場⑥〈スポーツ議員連盟の新スポーツ振興法制定PT〉の3つは、すべて政策アクティビストである遠藤利明議員が自ら設定もしくは設定を根回しし、彼が座長もしくは事務局長として参加した場である。したがって、政策形成の場④、政策形成の場⑤、政策形成の場⑥は、遠藤によって連結されていた。

以上の事例が示すように、政策アクティビストは、自ら設定した政策形成の場だけでなく、既に存在する政策形成の場を含む複数の政策形成の場を重層的に連結する。そして連結された政策形成の場において、特定の問題を他の参加者に注目させる、自らが得意とする政策案を押し進める、あるいは政策の決定・正当化にプラスの影響を及ぼす政治を生成・展開するのである<sup>66)</sup>。

この政策形成の場は単独で存在するのではない。①政策アクティビストを含む参加者の他の政策形成の場への移動、②特定の参加者による複数の政策形成の場への同時的な関与、③政策形成の場自体の相互作用等によって、複数の政策形成の場は重層的に連結されている。異なった誘因と資源をもった各参加者は、この政策形成の場を通じた相互作用によって、対立を乗り

越え、政策という新たな知識を創造するのである<sup>67)</sup>。

#### (7) 【発見事実7】国民のスポーツへの低い関心は、問題の認識・定義を遅らせた

現代日本における国民の広義の「文化」への関心はより高い。こうした「文化」への関心の高さを反映して、①芸術創作活動の振興、②文化財の保護、③著作権等の保護、④国語の改善・普及、⑤宗教に関する行政、⑥国際文化交流の振興などの問題は、第2次大戦後、絶えず認識・定義されてきた。これを受けて、国は、2015年10月のスポーツ庁設置より約50年前の1968年6月、文化庁を文部省の外局として設置した。2021年度の文化庁予算は1,074億5,000万円であり、文部科学省予算の約2.03%を占めており、職員数は279人であった<sup>68)</sup>。

他方、【発見事実3】において述べたように、国民の①学校体育、②健康スポーツ、③競技スポーツ、④スポーツの国際交流などへの関心は、文化への関心に比して低い<sup>69)</sup>。こうした「スポーツ」への関心の低さを反映して、問題③〈新スポーツ振興法の制定〉と問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉が認識・定義されたのは、文化庁設置から約40年が経過した2007年

67) *ibid.*, p. 379.

68) 文化庁の設置の経緯は次のとおりである。「たまたま、昭和43(1968)年に行政機構の簡素化のため、各省庁の内部部局について一局を削減することが決定されたが、その際文部省においては、主としてヨーロッパ的な芸術文化に関する行政と国語、著作権及び宗教に関する行政を掌握していた文部省の文化局と伝統的な文化の中心をなす文化財の保護行政を所掌していた文部省の外局である文化財保護委員会を統合して、文化庁を設置することとした。これは一省一局削減ということを直接の契機としたものであるが、この機会を積極的に生かして、近年とみに関心が高まってきた文化行政に対する需要に対処するとともに、文化行政を効率的に推進しようとしたものである」。文化庁(1973), p. 1。

69) 「スポーツ功労者については、文化功労者の中での

65) *ibid.*, p. 377.

66) *ibid.*, p. 378.



表8 アジェンダ

期	問題	問題を理解し解決を支持した参加者
準備期	①2016年東京五輪・パラリンピック招致	政府(都), 議員・国会, 市民団体(JOC)
	②トップアスリートの公的支援	議員・国会, 市民団体(体協, JOC)
形成期	③新スポーツ振興法の制定	議員・国会, 市民団体(体協, JOC)
	④スポーツ省(庁)の設置	議員・国会, 市民団体(体協, JOC)
実現期	⑤スポーツ庁設置法の制定	政府, 議員・国会, 市民団体(体協, JOC)
	⑥2020年東京五輪・パラリンピック開催準備	政府(都), 議員・国会, 市民団体(JOC)

8月に発表された「遠藤レポート」においてである。

**(8)【発見事実8】政策アクティビストが政策形成の契機となる問題を認識・定義するとともに、参加者にその問題を理解させた**

政策アクティビストである遠藤利明文科省副大臣は、自らの私的諮問機関である「スポーツ振興に関する懇談会」を設置した。2006年12月、懇談会は「遠藤レポート」をとりまとめ、スポーツ省(庁)の設置、新スポーツ振興法の制定、スポーツ予算の拡充を提言した。すなわち、遠藤議員は、問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉、問題③〈新スポーツ振興法の制定〉、問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉の3つを認識・定義するとともに、政府(都)、議員・国会、市民団体(体協, JOC)に理解させた。

その際、遠藤議員は、問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉、問題③〈新スポーツ振興法の制定〉、問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉の3つの関係について次のように述べている。

文部科学副大臣としてつくった「スポーツ振興に関する懇談会」で既に、スポーツ庁を作るためにはスポーツ基本法が必要になり、起爆剤となるのはオリンピックだと

考えたわけです<sup>70)</sup>。

すなわち、遠藤議員は以下のように考えていた。第1に、スポーツのプレゼンスを高めるためには、スポーツ省(庁)を設置する必要がある。第2に、スポーツ省(庁)設置の裏付けとなる新スポーツ振興法を制定する必要がある。第3に、新スポーツ振興法を制定するための起爆剤として、2016年東京五輪・パラリンピックを招致する必要がある<sup>71)</sup>。

アジェンダを構成する問題は、表8に示すとおりである。準備期において、アジェンダであるスポーツ庁設置に関連して、問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉が認識・定義されるとともに、政府(都)、議員・国会、市民団体(JOC)がその解決を支持した。さらに、問題②〈トップアスリートの公的支援〉が認識・定義されるとともに、議員・国会、市民団体(体協, JOC)がその解決を支持した。

次の形成期において、問題③〈新スポーツ振興法の制定〉と問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉がそれぞれ認識・定義されるとともに、議員・国会と市民団体(体協, JOC)がその解決を支持した。

最後の実現期において、問題⑤〈スポーツ庁

70) 遠藤・友添・清水(2012), pp. 25-26。

71) 遠藤利明への著者による聴き取り調査(2022年9月6日)。「2011年6月にスポーツ基本法が通り、その後、2013年9月に2020年東京五輪・パラリンピック招致が決定した。この2つがスポーツ庁設置の背景として大きい」、河野一郎への著者による聴き取り調査(2022年10月5日)。

スポーツの業績による者は、これまで20名ほどしかいない」。遠藤(2014), p. 136。

設置法の制定) が認識・定義されるとともに、政府、議員・国会、市民団体(体協、JOC)がその解決を支持した。さらに、問題⑥〈2020年東京五輪・パラリンピック開催準備〉が認識・定義されるとともに、政府(都)、議員・国会、市民団体(JOC)がその解決を支持した。

**(9) 【発見事実9】 アジェンダを構成するすべての問題は相互に関連しており、いくつかの問題の相互関連性は特に高かった**

図3は、アジェンダを構成する6つの問題の重要性の大小および相互関係を示したものである。なお、図3の問題の丸の大きさは重要性の大小を、問題間の矢印の種類は結び付きの強弱をそれぞれ表している。

問題の重要性の大小に関しては、問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉、問題③〈新スポーツ振興法の制定〉、問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉、問題⑥〈2020年東京五輪・パラリンピック開催準備〉、問題⑤〈ス

ポーツ庁設置法の制定) の5つはいずれも大きく、問題②〈トップアスリートの公的支援〉は小さい。

問題の相互関係に関しては、問題③〈新スポーツ振興法の制定〉、問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉、問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉は、上述のように相互に非常に密接に結び付いている。

問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉と問題⑥〈2020年東京五輪・パラリンピック開催準備〉の2つ、問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉と問題⑤〈スポーツ庁設置法の制定〉の2つは、それぞれほぼ同じ内容であり、相互の結び付きは強い。

他方、問題②〈トップアスリートの公的支援〉の問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉、問題③〈新スポーツ振興法の制定〉、問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉、問題⑤〈スポーツ庁設置法の制定〉、問題⑥〈2020年東京五輪・パラリンピック開催準備〉の5つとの相互の結び付きはいずれも弱い。

以上の事例が示すように、アジェンダを構成する各問題は、まず、政策アクティビスト等の参加者によって認識・定義される。同時に各問題は、認識・定義した参加者だけでなく、他の多くの参加者によってその解決が支持される。その解決が多くの参加者によって支持される際には、重要性の大きいいくつかの問題の相互関連性は特に高いことが多い<sup>72)</sup>。

**(10) 【発見事実10】 特定の政策案が、形成期において融和された**

スポーツ庁設置の場合、融和された政策案は、2007年8月に遠藤文科副大臣がまとめた「遠藤リポート」である。そのなかで、1) スポーツ振興法には国の責務を明確にしている条項がない、2) スポーツ振興法制定から45年が経過し、社会状況、国民のスポーツに対する

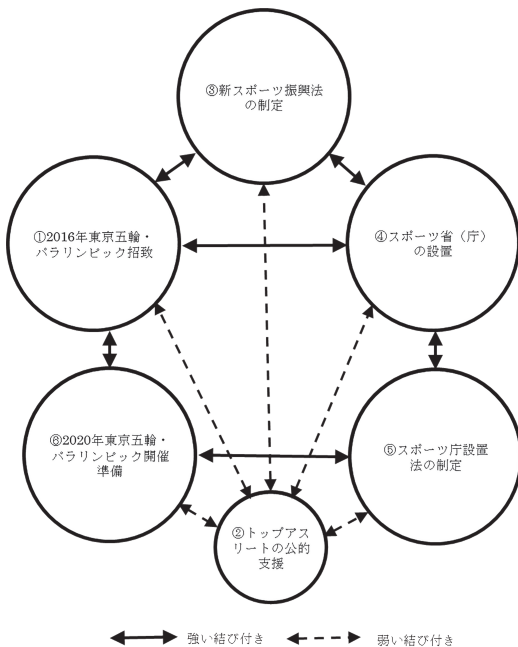


図3 6つの問題の重要性の大小と関連の強弱

72) *ibid.*

ニーズ、世界の国際競技力の状況などが著しく変化していることなどが指摘され、スポーツ省（庁）の設置、新スポーツ振興法の制定、スポーツ予算の拡充が提言された<sup>73)</sup>。

2008年6月、遠藤レポートをオーソライズするために設置された自民党の政務調査会の1つである「スポーツ立国調査会」は、「遠藤レポート」とほぼ同一内容の「[スポーツ立国]ニッポンを目指して——国家戦略としてのスポーツ」（中間報告）を発表した。

さらに、2009年4月、スポーツ議員連盟の「新スポーツ振興法制定PT」は、スポーツ振興法の改正よりもスポーツの基本理念をうたったスポーツ基本法を制定すべきであるとの答申（中間報告）を発表した。この答申を契機に、「新スポーツ振興法の制定」から「スポーツ基本法の制定」へと流れが変わり、議論は大きく進展した。

このようにスポーツ政策を考える際の「バイブル」となった「遠藤レポート」は、スポーツ基本法制定（2011年6月）の端緒となり、最終的にスポーツ庁設置法制定（2015年5月）を促進した。

政策アクティビストの遠藤利明議員は、この自らの画期的な内容の「遠藤レポート」を、事実上自らが設置した自民党のスポーツ立国調査会とスポーツ議員連盟の「新スポーツ振興法制定PT」に、それぞれ検討させ「融和」させたのである。

以上の事例が示すように、政策アクティビストは、政策案をめぐる議論を開始し、自らの得意な政策案を多くの異なった政策形成の場で押し進める。その際彼らは、①政策変化に抵抗しがちな政策コミュニティに対する「融和」、②新しいアイデアに慣れさせたい一般大衆に対する「融和」の双方を試みる。この長い融和のプロセスが政策形成システムには不可欠である。長い融和のプロセスを確保するためには、

特定の政策案が政策形成の早い時期に生成・特定化される必要がある<sup>74)</sup>。

本事例においては、準備期ではなく形成期の早い時期に生成・特定化された「遠藤レポート」が融和されたのである。

#### (11) 【発見事実 11】新たな政策案が、全期にわたり追加・洗練された

スポーツ庁設置に関する主要な14の政策案（「政策案そのもの」と「政策案の生成・特定化の活動」）は、表9に示すとおりである。以下これら14の政策案のうち特に重要な5つの政策案について説明する。

政策案②〈竹下首相の要請による「スポーツ振興に関する懇談会」報告書〉は、上述のように、1988年3月、竹下登首相の要請により設置された「スポーツの振興に関する懇談会」の報告書である。そのなかで、「中央のスポーツ行政組織については、当面、文科省の担当部局の強化充実を図り、将来は、行政改革の動向も勘案し、スポーツ省の設置を目指すべきである」ことを明記した。これがスポーツ庁設置に関する議論の最初であった。ただし、このスポーツ庁設置への言及は、1988年開催のソウル五輪に触発されたものであり、政策案としては極めて不十分なものであった。

政策案⑥〈懇談会「[スポーツ立国]ニッポン」〉は、政策案②〈竹下首相の要請による「スポーツ振興に関する懇談会」報告書〉から19年後に生成・特定化された政策案であった。そのなかで、「国家がスポーツに対して最終的な責任をもつために、現在複数の省庁が行っているスポーツ行政を統合・一元化したスポーツ省（庁）を設置し、スポーツ担当大臣を配置する」ことを明記した。この政策案⑥は、政策案②と比較して、スポーツ庁設置の必要性と具体的内容を示した本格的な政策案であった。

73) 遠藤 (2014), pp. 53-62。

74) Kingdon (2011), pp. 127-131, 小島・平本 (2022), p. 388。

表9 スポーツ庁設置に関する主要な政策案の追加・洗練

期	政策案
準備期	②竹下首相の要請による「スポーツ振興に関する懇談会」報告書
	⑥懇談会「[「スポーツ立国」ニッポン]
形成期	⑦教育再生会議「第3次報告」
	⑧スポーツ立国調査会「[「スポーツ立国」ニッポンを目指して] (中間報告)
	⑨スポーツ議員連盟「スポーツ基本法に関する論点整理」
	⑩教育再生懇談会「第4次報告」
	⑫文部科学省の「スポーツ立国戦略」
	⑭スポーツ基本法案
実現期	⑮文部科学省のスポーツ基本計画の策定
	⑯文部科学省の「スポーツ庁の調査研究事業」
	⑰自民党公約「スポーツ庁、スポーツ大臣の新設」
	⑱安倍首相の下村文科相への「スポーツ庁設置の検討」指示
	⑳スポーツ議連の「スポーツ庁の創設」の議論とPTの報告書
	㉑「スポーツ庁設置法案」(成立)

政策案⑭〈スポーツ基本法案〉の付則第2条は、「政府は、スポーツに関する施策を総合的に推進するため、スポーツ庁及びスポーツに関する審議会の設置等行政組織の在り方について、政府の行政改革の基本方針との整合性に配慮して検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講ずるものとする」である。この付則は、行政改革のなかで新たな庁をつくることへの全党の賛成を得るために「整合性に配慮しながら慎重に」生成・特定化された政策案であった<sup>75)</sup>。

政策案⑯〈文部科学省の「スポーツ庁の調査研究事業」〉による報告書は、スポーツ庁設置に関する①内閣府集約型、②内閣府連携型、③文部科学省集約型、④文部科学省連携型の4つのパターンを提示するとともに、それぞれの特徴、メリット、課題・論点を整理した極めて詳細な政策案である。したがって、政策案⑯による報告書は、次の政策案㉑の法律案骨子といえるものであった。

政策案㉑〈スポーツ庁設置法案(成立)〉は、スポーツ政策を国家戦略とするスポーツ基本法からスタートし、①複数の省庁にまたがる従来のスポーツ行政の一元化、②関係省庁やスポー

ツ関連団体と連携したトップスポーツと地域スポーツの推進を目的としている。この政策案㉑は、最終的に決定・正当化された。

以上のように、新たな政策案が、全期にわたり追加・洗練された。このように参加者とりわけ政策アクティビストによって複数の政策案が追加・洗練されることで、最終的に決定・正当化された「スポーツ庁設置法案(成立)」の適用範囲が拡大されると同時に、さまざまな政策案の内容が統合された<sup>76)</sup>。

事例が示す「政策案を洗練する」とは具体的に次のような活動を指している。政策アクティビストは、自らが得意とする政策案を補完する他のさまざまな政策案を探索して、政策案のリストである政策状況を構成しようとする。その際、政策アクティビストは、他の政策分野で有効であると考えられている政策案を模倣して適用する、複数の政策案を結合することで政策案の適用範囲を拡大する、あるいは複数の政策案を統合してより有効な政策状況を創造する。この洗練化のプロセスを経て、政策案および政策状況は、その有効性を次第に高めていくと考えられる<sup>77)</sup>。

76) 小島・平本(2022), p. 390.

77) *ibid.*, p. 393.

75) 遠藤(2014), p. 122.



表 10 5つの存続規準を満たすスポーツ庁設置法案

政策案の存続規準	スポーツ庁設置法案
(1) 技術的実行可能性	①内閣府ではなく、従来からスポーツ行政を担ってきた文科省の外局として設置、②「省」ではなく「庁」となることで他省庁への協力依頼が容易
(2) 政策コミュニティの価値受容性	①スポーツ基本法の付則に明記、②2020年東京五輪・パラリンピックの準備の一環
(3) 許容範囲内のコスト	文部科学省内のスポーツ・青年局を母体に厚労省・経産省・国交省等からの121人の職員で構成され、行政改革の基本方針と整合
(4) 議員の支持	スポーツ議員連盟の「スポーツ庁創設に向けたPT」の報告書の存在
(5) 一般市民の黙認	①複数の省庁にまたがるスポーツ行政の一体化を歓迎、②スポーツへの低い関心

(12) 【発見事実 12】(1) 技術的実行可能性が高く、(2) 政策コミュニティの価値受容性が高く、(3) コストが許容範囲内に収まり、(4) 議員に支持され、(5) 一般市民に黙認される政策案が、実現期において生成・特定化された

政策案が具体化・特定化されるためには、次の5つの規準を満たす必要がある。すなわち、①技術的実行可能性、②政策コミュニティの価値受容性、③許容範囲内のコスト、④議員の支持、⑤一般市民の黙認の5つである。①技術的実行可能性とは、価値観やコストを考慮しない場合には、ある政策案が実行可能であることを指す。②政策コミュニティの価値受容性とは、政策案が政策コミュニティの専門家の価値に照らして受け容れられるものでなければならないことを指す。③許容範囲内のコストとは、政策案が実行される際のコストが予算制約の範囲に収まらなければならないことを指す。④議員の支持とは、政策案が選挙で選任される政治家の支持を得られるものでなければならないことを指す。⑤一般市民の黙認とは、政策案が一般大衆や専門家に反対されないことを指す<sup>78)</sup>。

事例の最終的に決定・正当化された「スポーツ庁設置法案」が、上述の5つの存続規準をどのように満たしているかについては、表10に示すとおりである。

(1) 技術的実行可能性に関しては、①内閣府ではなく従来からスポーツ行政を担ってきた文

部科学省の外局として設置する、②「省」ではなく「庁」になることで他省庁への協力依頼が容易であるなど、実行可能性は高かった。(2) 政策コミュニティの価値受容性に関しては、①スポーツ庁設置はスポーツ基本法の付則に明記されており、②2020年東京五輪・パラリンピックの準備の一環として捉えられ、政策コミュニティの価値受容性は高かった。(3) 許容範囲内のコストに関しては、文部科学省内のスポーツ・青年局を母体に厚労省・経産省・国交省等からの121人の職員で構成され、約6億円の予算が計上され、行政改革の基本方針とも整合していた。(4) 議員の支持に関しては、スポーツ議員連盟の「スポーツ庁創設に向けたPT」の報告書が存在していた。(5) 一般市民(国民)の黙認に関しては、①複数の省庁にまたがるスポーツ行政の一体化は歓迎されていた、②一般市民のスポーツ、特にスポーツ行政への関心は低いままであった。

事例が示すように、5つの存続規準を満たすスポーツ庁設置法案が、実現期において生成・特定化され、最終的に決定・正当化された。

政策案に関して、1) 特定の政策案の形成期における融和、2) 新たな政策案の全期にわたる追加・洗練、3) 5つの存続規準を満たす政策案の実現期における生成・特定化の3つの事実が発見された。これら3つの事実が示すのは、複数の政策案(政策状況)が十分な内容を備えるとともに相互に関連し統合されている必要がある点である<sup>79)</sup>。

78) *ibid.*, pp. 33-34.

**(13) 【発見事実 13】 (1) 政府関係者の交替,  
(2) 政府内部の管轄争い, (3) 利益集団  
の活動の複数の政治が, スポーツ政策形  
成にプラスの影響を及ぼした**

事例における政治の内訳および政治のスポーツ庁設置への影響は, 表 11 に示すとおりである。

上述のように, 政治は, ①政府関係者の交替, ②政府内部の管轄争い, ③利益集団の活動, ④国民のムードの変化の4つからなっている。第2列に示す政治の内訳に関しては, 次のとおりである。

政治③〈麻生内閣の存続〉, ④〈民主党内閣の存続〉, ⑥〈安倍内閣の存続〉の3つは「政府関係者の交替」に対応する。政治②〈スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化〉は「政府内の管轄争い」に対応する。政治①〈スポーツ議員連盟結成〉と⑤〈民主党スポーツ議員連盟結成〉の2つは「利益集団の活動」に対応する。なお事例においては, ④国民のムードの変化に対応する政治は存在しない。

第3列の政治の影響に関しては, 次のとおりである。スポーツ庁設置にプラスの大きな影響を及ぼした政治(++)は, 準備期における政治②〈スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治

主導への変化〉, 形成期における政治④〈民主党内閣の存続〉, 実現期における政治⑥〈安倍内閣の存続〉の3つであった。他方, スポーツ庁設置にプラスの影響を及ぼした政治(+)は, 準備期における政治①〈スポーツ議員連盟結成〉, 形成期における政治③〈麻生内閣の存続〉と政治⑤〈民主党スポーツ議員連盟結成〉の3つであった。

以上の事例が示すように, 1) スポーツ庁設置の実現にマイナスの影響を及ぼした政治は1つもなく, すべてプラスの影響を及ぼした政治が, 全史を通じて次々と生成・展開され, 2) したがって, これら政治のリストである政治状況は, スポーツ庁設置に対してプラスの極めて大きな影響を及ぼしたことが明らかになった。これら2つの事実が示すのは, 複数の政治(政治状況)が十分な内容を備えるとともに相互に関連し統合されている必要がある点である<sup>80)</sup>。

**(14) 【発見事実 14】 複数の政治が, 形成期と  
実現期を短縮した**

事例においては, 準備期は, 1947年8月のスポーツ議員連盟結成から2006年12月の「スポーツ振興に関する懇談会」設置前までの約60年と長い。他方, 形成期は, 2006年12月の「スポーツ振興に関する懇談会」設置後から2011年6月の「スポーツ基本法案」成立まで

表 11 政治の内訳とスポーツ庁設置への影響

期	政治	内訳	スポーツ庁設置への影響
準備期	①スポーツ議員連盟結成	利益集団の活動	+
	②スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化	政府内部の管轄争い	++
形成期	③麻生内閣の存続	政府関係者の交替	+
	④民主党内閣の存続	政府関係者の交替	++
	⑤民主党スポーツ議員連盟結成	利益集団の活動	+
実現期	⑥安倍内閣の存続	政府関係者の交替	++

注) 政治のスポーツ庁設置に対する影響に関して, ++はプラスの大きな影響, +はプラスの影響をそれぞれ指している。

79) *ibid.*, p. 396.

80) *ibid.*, p. 405.

の約4年半と短い。同様に、実現期も、2011年6月の「スポーツ基本法案」成立後から2015年5月の「スポーツ庁設置法案」成立までの約4年と短い。このため、形成期と実現期と合わせても約8年半と短い。

準備期の最終段階の1998年5月、スポーツ振興くじ法案が議員立法で成立した。このスポーツ振興くじ法の制定は、政治②〈スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化〉を生成・展開した。このため、2000年9月、文部省は、スポーツ振興法制定以来、37年間一度も策定してこなかったスポーツ振興基本計画を初めて策定せざるを得なかった。さらに、形成期の2007年8月、遠藤文科副大臣が設置したスポーツ振興に関する懇談会が「『スポーツ立国』ニッポン」を提言した。2010年6月、民主党内閣の鈴木寛文科副大臣の主導で文部科学省は「スポーツ立国戦略」を策定した。最終的に、2011年6月、スポーツ基本法が議員立法で制定された。

実現期の2012年10月、自民党は、第46回衆議院選挙の公約で「スポーツ庁・スポーツ大臣の新設」をうたった。同年12月、第2次安倍自民党内閣が発足した。内閣発足直後に、安倍首相は、下村博文文科相に「スポーツ庁設置の検討」を指示した。さらに、2013年9月、2020年東京五輪・パラリンピック開催が決定した。これを受けて、政府は、記者会見で「スポーツ政策を一体的に推進するにはどのような行政組織が最適か検討する必要がある」と述べた。これ以降、安倍首相の主導で、政策（スポーツ庁設置）の決定・正当化が粛々と進められた。

以上のように、政治②〈スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化〉は、既に生成・展開されていた政治①〈スポーツ議員連盟結成〉、その後生成・展開された政治③〈麻生内閣の存続〉、④〈民主党内閣の存続〉、

⑤〈民主党スポーツ議員連盟結成〉、⑥〈安倍内閣の存続〉の5つの政治とともに、スポーツ庁設置の政策形成における形成期と実現期をわずかに約8年半に短縮したのである。

#### (15) 【発見事実 15】 問題の窓と政治の窓が複数開いたことにより、スポーツ政策形成が進展した

事例においては、準備期に3つ、形成期に3つ、実現期に3つの全部で9つ政策の窓が開いた。1) 政策の窓の開放を契機に認識・定義された問題もしくは生成・展開された政治、2) これら問題もしくは政治にともない生成・特定化された政策案、3) 政策アクティビストによる部分的なパッケージの構成の3つの関係を示したものが表12である。以下これらの関係について説明する。

準備期の問題の窓①〈都議会による2016年東京五輪・パラリンピック招致決議〉は、問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉を認識・定義させた。しかし、この問題①は、政策案を生成・特定化させることはなかった。その結果、政策アクティビストによって部分的なパッケージが構成されることはなかった。

準備期の問題の窓②〈トリノ冬季五輪日本チームの惨敗〉は、問題②〈トップアスリートの公的支援〉を認識・定義させた。しかし、この問題②は、政策案を生成・特定化させることはなかった。その結果、政策アクティビストによって部分的なパッケージが構成されることはなかった。

準備期の政治の窓①〈スポーツ振興くじ法案の成立〉は、政治②〈スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化〉を生成・展開させた。この政治②は、準備期に2つの政策案を生成・特定化させた。その結果、政策アクティビストによって政治と政策案の部分的なパッケージが構成された。

形成期の問題の窓③〈スポーツ振興に関する

表 12 政策の窓の開放による問題／政治／政策と部分的なパッケージ構成への貢献

	準備期 (1947年8月～2006年12月)			形成期 (2006年12月～2011年6月)			実現期 (2011年6月～2015年5月)		
政策の窓	問題の窓① 〈都議会による2016年東京五輪・パラリンピック招致決議〉	問題の窓② 〈トリノ冬季五輪日本チームの惨敗〉	政治の窓① 〈スポーツ振興くじ法案の成立〉	問題の窓③ 〈スポーツ振興に関する懇談会の設置〉	政治の窓② 〈麻生内閣の発足〉	政治の窓③ 〈民主党内閣の発足〉	問題の窓④ 〈スポーツ基本法案の成立〉	政治の窓④ 〈第2次安倍内閣の発足〉	問題の窓⑤ 〈2020年東京五輪・パラリンピック開催決定〉
問題／政治	問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉	問題②〈トップアスリートの公的支援〉	政治②〈スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化〉	問題③〈新スポーツ振興法の制定〉、問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉	政治③〈麻生内閣の存続〉	政治④〈民主党内閣の存続〉	問題⑤〈スポーツ庁設置法の制定〉	政治⑥〈安倍内閣の存続〉	問題⑥〈2020年東京五輪・パラリンピック開催準備〉
政策案			④スポーツ振興基本計画策定、⑤スポーツ振興基本計画改訂	⑥懇談会「『スポーツ立国』ニッポン」、⑦教育再生会議「第3次報告」、⑧スポーツ立国調査会「『スポーツ立国』ニッポンを目指して」(中間報告)、⑨スポーツ議員連盟「『スポーツ基本法』に関する論点整理」、⑩教育再生懇談会「第4次報告」	⑪自民党・公明党スポーツ基本法案	⑫文部科学省の「『スポーツ立国戦略』」、⑬民主党スポーツ基本法案、⑭スポーツ基本法案	⑮文部科学省のスポーツ基本計画の策定、⑯文部科学省の「『スポーツ庁の調査研究事業』」、⑰自民党公約「『スポーツ庁、スポーツ大臣の新設』」		⑱安倍首相の下村文科相への「『スポーツ庁設置の検討』」指示、⑲内閣官房への「2020年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室」設置、⑳スポーツ議員連盟の「『スポーツ庁の創設』」の議論とPTの報告書、㉑スポーツ庁設置法案(成立)
政策アクティビスト	部分的なパッケージを構成せず	部分的なパッケージを構成せず	政治と政策案の部分的なパッケージの構成	問題と政策案の部分的なパッケージの構成	政治と政策案の部分的なパッケージの構成	政治と政策案の部分的なパッケージの構成	問題と政策案の部分的なパッケージの構成	部分的なパッケージを構成せず	問題と政策案の部分的なパッケージの構成

懇談会の設置〉は、問題③〈新スポーツ振興法の制定〉と問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉の2つを認識・定義させた。この問題③と問題④は、形成期に5つの政策案を生成・特定化させた。その結果、政策アクティビストによって問題と政策案の部分的なパッケージが構成された。

形成期の政治の窓②〈麻生内閣の発足〉は、政治③〈麻生内閣の存続〉を生成・展開させた。この政治③は、形成期に1つの政策案を生成・特定化させた。その結果、政策アクティビストによって政治と政策案の部分的なパッケージが構成された。

形成期の政治の窓③〈民主党内閣の発足〉は、政治④〈民主党内閣の存続〉を生成・展開させた。この政治④は、形成期に3つの政策案を生成・特定化させた。その結果、政策アク

ティビストによって政治と政策案の部分的なパッケージが構成された。

実現期の問題の窓④〈スポーツ基本法案の成立〉は、問題⑤〈スポーツ庁設置法の制定〉を認識・定義させた。この問題⑤は、実現期に3つの政策案を生成・特定化させた。その結果、政策アクティビストによって問題と政策案の部分的なパッケージが構成された。

実現期の政治の窓④〈第2次安倍内閣の発足〉は、政治⑥〈安倍内閣の存続〉を生成・展開させた。しかし、この政治⑥は、政策案を生成・特定化させることはなかった。その結果、政策アクティビストによって部分的なパッケージが構成されることはなかった。

実現期の問題の窓⑤〈2020年東京五輪・パラリンピック開催決定〉は、問題⑥〈2020年東京五輪・パラリンピック開催準備〉を認識・



定義させた。この問題⑥は、実現期に4つの政策案を生成・特定化させた。その結果、政策アクティビストによって問題と政策案の部分的なパッケージが構成された。

以上のように9つの政策の窓の開放は、6つの問題を認識・定義させ、4つの政治を生成・展開させた。これらの問題と政治は、全部で18の政策案を生成・特定化させた。その結果、政策アクティビストによって問題と政策案の部分的なパッケージ、もしくは政治と政策案の部分的なパッケージが構成され、政策形成が進展した。

政府内部と周辺の政策アクティビストは、自らの政策を進展させるべく政策の窓の開放を待っている。政策の窓の開放によって、政策アクティビストは問題、政策案、政治の3つの部分的あるいは完全なパッケージを構成するのである<sup>81)</sup>。

**(16) 【発見事実 16】 スポーツ政策形成は、政策アクティビストがアジェンダ、政策状況、政治状況を結び付け完全なパッケージを構成することにより実現した**

以上の事例の分析結果より、発見事実1~4(参加者)、発見事実5~6(政策形成の場)、発見事実7~9(問題)、発見事実10~12(政策案)、発見事実13~14(政治)、発見事実15(政策アクティビスト)が導出された。これらスポーツ政策形成に関する15の発見事実は、最終的に発見事実16(アクティビストによる結び付け)に収斂する。

実現期末のアジェンダ、政策状況、政治状況はそれぞれ次のとおりであった。

アジェンダは、問題①〈2016年東京五輪・パラリンピック招致〉、問題②〈トップアスリートの公的支援〉、問題④〈スポーツ省(庁)の設置〉、問題③〈新スポーツ振興法の制定〉、問題⑤〈スポーツ庁設置法の制定〉、問題⑥

〈2020年東京五輪・パラリンピック開催準備〉の6つからなっていた。これら6つの問題は、表8と図3に示されたように、十分な内容を備え相互に関連し統合されており、アジェンダは、当該政策の多くの参加者によってその解決が支持されていた。

政策状況は、政策案②①〈スポーツ庁設置法案(成立)〉を含む全部で21からなっていた。このうち政策案⑥〈懇談会「[スポーツ立国]ニッポン」〉は、形成期において融和された。そして、表9に示されたように、政策形成が進展するにつれて、新たな政策案が追加・洗練された。この複数の政策案が追加・洗練されることで、〈スポーツ庁設置法案(成立)〉の適用範囲が拡大すると同時に、さまざまな政策案の内容が統合された。さらに、表10に示されたように、〈スポーツ庁設置法案(成立)〉は5つの存続規準を満たしていた。

政治状況は、政治①〈スポーツ議員連盟結成〉、②〈スポーツ政策形成の文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導への変化〉、③〈麻生内閣の存続〉、④〈民主党内閣の存続〉、⑤〈民主党スポーツ議員連盟結成〉、⑥〈安倍内閣の存続〉の全部で6つからなっていた。これら6つの政治は、表11に示されたように、十分な内容を備え相互に関連し統合されており、政治状況は、当該政策の形成に対してプラスの極めて大きな影響を及ぼしていた。

以上の説明からも明らかのように、実現期末のアジェンダ、政策状況、政治状況は、政策アクティビストによって1つに結び付けられ完全なパッケージを構成する準備ができていたといえる。この3つの知識資産が完全なパッケージを構成した結果、当該政策であるスポーツ庁設置が決定・正当化されて、実現したのである。

政策アクティビストに関して、1) 複数の政策の窓の開放による政策形成の進展、2) アジェンダ、政策状況、政治状況の完全なパッケージによる政策の実現可能性の高まり、の2

81) *ibid.*, p. 411.

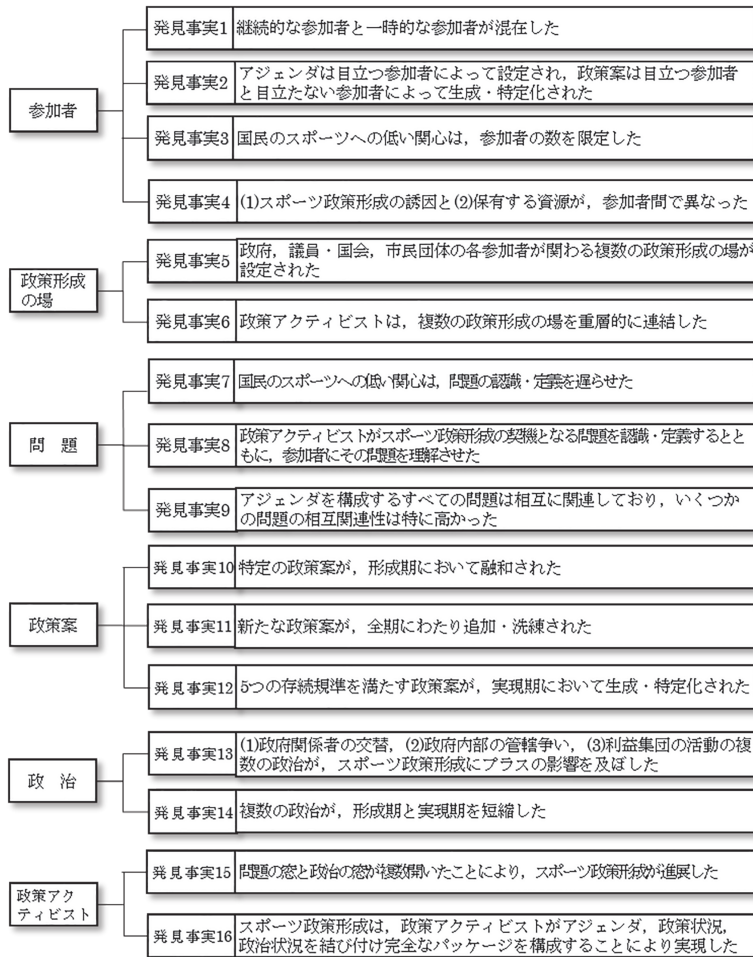


図4 発見事実の相互関係

つの事実が発見された。これら2つの事実が示すのは、政策アクティビストが政策の窓の開放を認識し、3つの知識資産であるアジェンダ、政策状況、政治状況を能動的に結び付けようとする点である<sup>82)</sup>。

図4は、事例より析出された16の発見事実の相互関係を示したものである。

## 2 スポーツ庁設置の評価すべき点と問題点

スポーツ庁設置の政策形成は、現代日本のスポーツに対していかなる結果をもたらしたのであろうか。表13は、スポーツ庁設置の評価すべき点と問題点を示している。

評価すべき点としては、次の3つがあげられる。

第1に、国の責任によるスポーツ政策の推進を明確化したことである。遠藤議員は、スポーツ庁創設の意義に関して次のように述べている。

82) *ibid.*, p. 415.

表 13 スポーツ庁設置の評価すべき点と問題点

評価すべき点	(1) 国の責任によるスポーツ政策推進の明確化
	(2) 「スポーツ政策の形成」の一元化
	(3) JSC による公的資金の流れの一元化
問題点	(1) 「スポーツ政策の実行」の一元化の未実現
	(2) 「スポーツの自治と独立」の後退

スポーツ庁創設で日本はどう変わるのか？ 1 番大きいのは、スポーツは国民生活にとって大事なものであって、国が責任をもってスポーツ政策を推進するということをも明かに示すことだと思っている。たとえば、消費者庁、観光庁、水産庁、林野庁、文化庁、などと同じような形になる。今まで国もスポーツ政策をやっていますといながら、今ひとつ明快なステータスがなかった。やっぱり、位置付けとしては、観光政策や文化政策と同様、スポーツ政策は国の主要な政策の 1 つなのだ。だから、国はスポーツ庁という組織をつくって政策を推進することになる。国の主要な政策と明示するために、スポーツ庁は目に見える位置付けになるだろう<sup>83)</sup>。国の機関が新しくできると、雰囲気のがらりと変わる。やっている人のステータスが違ふし、周りの評価も大きく違ってくる<sup>84)</sup>。

第 2 に、「スポーツ政策の形成」を一元化したことである。従来、スポーツ政策は、文部科学省、厚生労働省、国土交通省、経済産業省、外務省などの複数の省庁にまたがって推進されてきた。スポーツ政策は、「スポーツ政策の形成」と「スポーツ政策の実行」の 2 つに大別される。このうちの「スポーツ政策の形成」が、スポーツ庁の設置によって一元化された。実際、「スポーツ政策の形成」を担う設置時のスポーツ庁幹部の半数は、文部科学省ではない他の省庁の出身者となった。

第 3 に、文部科学省所管の独立行政法人日本

スポーツ振興センター (JSC) に公的資金の流れを一元化したことである。従来、競技団体向けの選手強化に関わる公的資金は、JOC 補助金や JSC のスポーツ振興基金助成などのさまざまな事業によって配分されてきた。しかし、この公的資金の配分方法は、さまざまな不祥事や不正経理を惹起した。そこで、スポーツ庁設置を契機に、JSC に資金を一元化し、国において JOC 等の関係団体の知見を活用しながら強化・配分方針を策定するとともに、JSC が国の方針にもとづき競技団体への選手強化費の配分および事業評価を行う。各競技団体は、選手強化費の配分を受けて、日本代表チームの①強化合宿の実施、②国際大会への派遣、③ナショナルコーチの設置等を展開する<sup>85)</sup>。

問題点としては、次の 2 点があげられる。

第 1 に、「スポーツ政策の実行」の一元化が実現していないことである。上述のように、「スポーツ政策の形成」は一元化された。しかし、「やはり役所というのは、自分たちの仕事はどれだけあるかが存在感だから、権限を放したくはない。それは人事とカネ。それを手放すとなると、役所はとことん抵抗するだろう<sup>86)</sup>」ことが予測された。このため、関係各省の「スポーツ政策の実行」は一元化されず、最終的にスポーツ政策全体は統合されなかった。中村は、スポーツ庁の予算に関して次のように述べている。

2015 年 10 月設置のスポーツ庁の予算総額は、15 年度が 6 億円 (一般行政経費とその他の経費の合計。100 万円以下四捨五入。以下同様) であるが、それが 16 年度概算要求額では一気に 297 億 7,000 万円に跳ね上がった。その内訳も一般行政経費が 12 億 7,000 万円、その他の経費が 285 億

83) 遠藤 (2014), p. 142。

84) *ibid.*, p. 144。

85) スポーツ庁「トップアスリートの強化活動を支援する」([https://www.mext.go.jp/sports/b\\_menu/sports/mcatetop07/list/detail/1372076.htm](https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/sports/mcatetop07/list/detail/1372076.htm))。

86) 遠藤 (2014), p. 139。

円と後者の増額が目立つ（「2016年度歳出概算要求額総表」）。後者において「生涯スポーツ社会の実現に必要な経費」が23億2,000万円（うち、日本体育協会補助は5億2,000万円）なのに対して、「国際競技力の向上に必要な経費」は41億2,000万円に達している。また、スポーツ庁予算において、独立行政法人日本スポーツ振興センター（JSC）運営費が134億3,000万円である。スポーツ庁は予算を見る限り事業官庁ではなく、あくまでも調整・監督官庁である<sup>87)</sup>。

第2に、「スポーツの自治と独立」が後退したことである。民間非営利団体（NPO）であるJOCや競技団体は、「スポーツの自治と独立」の原則を掲げてきた。しかし、第1の評価すべき点「国の責任によるスポーツ政策推進の明確化」と第3の評価すべき点「JSCによる公的資金の流れの一元化」により、「スポーツの国策化」が進展した<sup>88)</sup>。スポーツの国策化は、JOCや競技団体に対して、競技力を向上し「五輪・パラリンピックでのメダルの量産」をこれまで以上に求めることになった<sup>89)</sup>。「スポーツの自治と独立」の後退は、スポーツ基本法の理念、精神、目的を具現化するために設置されたスポーツ庁の「逆機能」を表出化した。

87) 中村 (2016), pp. 97-98.

88) 日本において国がスポーツへ介入した悲劇としては、①1927年の3・15事件に端を発した「思想善導政策」でスポーツが利用されたこと、②1980年モスクワ五輪でのボイコットがあげられる。

89) 小坂 (2015), pp. 74-77. 2001年、JOCは、2000年に文部科学省が策定したスポーツ振興基本計画と連動して、「JOCゴールドプラン」を策定した。JOCゴールドプランは、①ジュニア期からの組織的・計画的な選手育成、②強化指定選手の一貫指導、③新しい指導法の指導者への教授などにより、オリンピックのメダル獲得数の倍増を目指す計画である。JOCゴールドプランは着実に成果をあげている。

### 3 本研究の意義

小島・平本 (2022) は、非営利法人制度改革、すなわち、2008年の公益法人制度改革ならびに2011年のNPO法と寄付税制の改正の2事例を新・政策の窓モデルにもとづいて分析し、2事例の共通点と相違点に関して発見事実を析出している<sup>90)</sup>。表14は、スポーツ庁設置の発見事実と小島・平本 (2022) の非営利法人制度改革の発見事実の相互関係を示している。

表14によれば、次の10のスポーツ庁設置の発見事実は、非営利法人制度改革の発見事実と共通している。すなわち、発見事実1, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 15, 16である。他方、次の6つスポーツ庁設置の発見事実は、非営利法人制度改革の発見事実とは相違しており、現代日本のスポーツ政策形成に固有のものである。すなわち、発見事実2, 3, 7, 10, 13, 14である。以下特に相違している6つの発見事実について相違点を述べる。

発見事実2に関して、スポーツ庁設置の場合、目立つ参加者によるアジェンダ設定、目立つ参加者と目立たない参加者による政策案の生成・特定化であった。他方、非営利法人制度改革の場合、目立つ参加者によるアジェンダ設定、目立たない参加者による政策案の生成・特定化であった。

発見事実3に関して、スポーツ庁設置の場合、国民のスポーツへの低い関心により、参加者の数が限定されていた。他方、非営利法人制度改革の場合、国民の高い関心により、参加者の数ははるかに多かった。

発見事実7に関して、スポーツ庁設置の場合、国民のスポーツへの低い関心により、問題は2007年に認識・定義されたにすぎない。他方、非営利法人制度改革の場合、国民の高い関心により、問題は約100年前から間断なく認識・定義されてきた。

90) 小島・平本 (2022), pp. 363-431.



表 14 スポーツ庁設置と非営利法人制度改革の発見事実の相互関係

	スポーツ庁設置に関する発見事実	非営利法人制度改革と共通する発見事実	非営利法人制度改革と相違する発見事実
1	継続的な参加者と一時的な参加者の混在	○	
2	目立つ参加者によるアジェンダ設定、目立つ参加者と目立たない参加者による政策案の生成・特定化		○
3	国民のスポーツへの低い関心による参加者の数の限定		○
4	参加者間で異なる政策形成の誘因と保有する資源	○	
5	複数の政策形成の場の設定	○	
6	アクティビストによる複数の場の重層的な連結	○	
7	国民のスポーツへの低い関心による問題の認識・定義の遅れ		○
8	アクティビストによる問題の認識・定義と理解の促進	○	
9	アジェンダを構成する複数の問題の相互関連性の高さ	○	
10	特定の政策案の形成期における融和		○
11	新たな政策案の全期にわたる追加・洗練	○	
12	5つの存続規準を満たす政策案の実現期における生成・特定化	○	
13	(1) 政府関係者の交替、(2) 政府内部の管轄争い、(3) 利益集団の活動の政策形成への大きな影響		○
14	形成期と実現期を短縮した複数の政治		○
15	複数の政策の窓の開放による政策形成の進展	○	
16	アジェンダ・政策状況・政治状況の相互の結び付き、完全なパッケージの構成、当該政策の決定・正当化	○	

注) ○はスポーツ庁設置の発見事実が、非営利法人制度改革の発見事実と共通するか、相違するかを示している。

発見事実 10 に関して、スポーツ庁設置の場合、特定の政策案は形成期に融和された。他方、非営利法人制度改革の場合、特定の政策案は準備期に融和された。

発見事実 13 に関して、スポーツ庁設置の場合、(1) 政府関係者の交替、(2) 政府内部の管轄争い、(3) 利益集団の活動の 3 種類の政治が大きな影響を及ぼした。他方、非営利法人制度改革の場合、(1) 政府関係者の交替、(2) 政府内部の管轄争い、(3) 利益集団の活動、(4) 国民のムードの変化の 4 種類の政治が大きな影響を及ぼした。

発見事実 14 に関して、スポーツ庁設置の場合、政治状況のプラスの影響が極めて大きかったため、形成期と実現期は短期間であった。他方、非営利法人制度改革の場合、1) 政治状況のプラスの影響は小さかったにもかかわらず、2) 国家行政組織の新設をとまなわない制度改革であったため、形成期と実現期は短期間であった。

これら 16 の発見事実、すなわち、非営利法

人制度改革と共通する 10 の発見事実ならびに相違する 6 つの発見事実は、全体として現代日本のスポーツ政策形成の特徴を明確に示している。

本研究の意義は、次の 4 つである。

第 1 の意義は、新・政策の窓モデルにもとづいた事例研究によって、スポーツ庁設置の政策形成の実態を正確に記述・整理し解明した点である。析出された発見事実は全部で 16 であった。発見事実は、詳細に記述された事例とともに、スポーツ庁設置が「なぜ」そして「どのように」実現したのかに対する答えになっている。

第 2 の意義は、第 1 の意義とも関連するが、新・政策の窓モデルが政策形成の解明に極めて有効な理論的枠組であることを示した点である。上述のように、新・政策モデルは、非営利制度改革だけでなく、政策分野を異にするスポーツ庁設置の政策形成の分析にも適用され、興味ある多くの発見事実が析出された。

第 3 の意義は、現代日本において、スポーツ

政策形成に政府、議員・国会、市民がどのように関与するのが適切に関して、重要な次の5つを示唆した点である。(1) 1998年のスポーツ振興くじ法制定を契機に、わが国のスポーツ政策形成が、文部科学省の行政官僚主導からスポーツ議員連盟等の政治優位・政治主導へ変化した。政治優位・政治主導は、2011年のスポーツ基本法制定と2015年のスポーツ庁設置法制定の2つに波及した。この波及は今後も継続されるであろう。(2) 今後のスポーツ政策形成は、スポーツ基本法の立法趣旨に適うと同時に、政策企画組織であるスポーツ庁が関与して行われる。参加者はこの点を認識し、スポーツ政策形成を展開すべきである。(3) 発見事実6「政策アクティビストは複数の政策形成の場を重層的に連結した」は、問題を認識・共有したり、政策案についての知恵を出し合ったりするための共有されたコンテキストである政策形成の場が、複数設定され活用され連結される必要があることを示唆している。(4) 発見事実10「特定の政策案が形成期において融和された」と発見事実11「新たな政策案が、全期にわたり追加・洗練された」は、政策形成におけるスポーツ政策のアイデアの重要性を示唆している。(5) 発見事実15「問題の窓と政治の窓が複数開いたことにより、スポーツ政策形成が進展した」の示唆は、政策アクティビストは「政策の窓が開いたら好機を活用せよ」ということである。

第4の意義は、スポーツ庁設置の評価すべき点と問題点を明らかにした点である。このうち、表13に示された2つの重要な問題点である(1)「スポーツ政策の実行」の一元化の未実現と(2)「スポーツの自治と独立」の後退は、いずれも可及的速やかに解消される必要がある。

#### 4 今後の課題

本研究の成果は、2023年時点までのデータ

収集にもとづいたものである。現代日本のスポーツ政策形成に関する研究は、今後も継続されなくてはならない。その際、次の3つの課題について、分析をいっそう深める必要がある。

第1に、スポーツ庁設置の政策形成に関するより多くのオリジナルデータおよび2次データを収集・分析することである。本研究においては、参加者に対する聴き取り調査は6名にすぎず、オリジナルデータは必ずしも多くない。事例作成に際しては、多くの公刊資料を利用したが、2次データも必ずしも十分ではない。より多くのデータを収集し、本研究で析出されたスポーツ政策形成の発見事実の一般化可能性を高める必要がある。

第2は、事例研究の対象を拡張することである。本研究の分析対象は、スポーツ庁設置である。今後は、①ラグビーワールドカップ2019日本開催決定(2009年)、②日本スポーツ振興センター法改正(2013年)、③「体育の日」を「スポーツの日」へ改める改正祝日法案成立(2018年)、④反ドーピング法案成立(2018年)等のスポーツ政策形成を選択し、より詳細な解明を行う必要がある。

第3は、新・政策の窓モデルを構成する個々の要素のより詳細な検討である。本研究では、新・政策の窓モデルにもとづき、スポーツ庁設置の政策形成の解明を試みた。しかし、新・政策の窓モデルを構成する個々の要素については、必ずしも十分な検討が試みられていない。たとえば、政策アクティビストおよび参加者の役割や行動に関しては、より詳細に検討する余地がある。

謝辞：本稿は、北海道大学の小島廣光名誉教授と平本健太教授が導出した理論的枠組である新・政策の窓モデルに依拠している。また、筆者の同僚でもある小島教授には本稿の調査・執筆に際して有益なアドバイスを頂いた。ここに記して謝意を表したい。

## 参考文献

- Baumgartner, F. R., and B. D. Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: Chicago University Press.
- Downs, A. (1972), "Up and Down with Ecology: The 'Issue-Attention Cycle,'" *Public Interest*, 28 (Summer), pp. 38-50.
- Houlihan, B. (1997), *Sport, Policy and Politics: A Comparative Analysis*, London: Routledge.
- Houlihan, B. and M. Green (2006), "The Changing Status of School Sport and Physical Education: Explaining Policy Change," *Sport, Education and Society*, 11 (1), pp. 73-92.
- John, P. (2012), *Analyzing Public Policy*, 2nd ed., London: Routledge.
- Kingdon, J. W. (2011), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, updated 2nd ed., N.Y.: Harper-Collins College Publishers. (笠京子訳『アジェンダ・選択肢・公共政策——政策はどのように決まるのか』勁草書房, 2017)
- Nonaka, I., and H. Takeuchi (1995), *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, N.Y.: Oxford University Press. (梅本勝博訳『知識創造企業』東洋経済新報社, 1996)
- Sabatier, P. A. (1988), "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning therein," *Policy Sciences*, 21, pp. 129-168.
- 池田勝 (1998), 「スポーツ政策研究の国際動向」『体育学研究』(大阪体育大学) 43, pp. 225-233。
- 市井吉興 (2014), 「成長戦略とスポーツ政策——観光立国・スポーツ立国・新自由市議型自由時間政策」『立命館言語文化研究』25 (4), pp. 63-76。
- 内海和雄 (1992), 「スポーツ基本法の研究Ⅱ——戦後のスポーツの行政と法 (2)」『一橋大学研究年報 自然科学研究』(28), pp. 31-34。
- (1993), 『戦後スポーツ体制の確立』不味堂出版。
- 遠藤利明 (2007), 「『スポーツ立国』ニッポン——国家戦略としてのトップスポーツ」スポーツ振興に関する懇談会。
- (2011), 「コラム：スポーツ基本法制定の意義」日本スポーツ法学会編『詳解スポーツ基本法』成文堂, p. 30。
- (2014), 『スポーツのチカラ——東京オリンピック・パラリンピック戦略』論創社。
- ・友添秀則・清水諭 (2012), 「座談会：スポーツ立国論の可能性」『現代スポーツ論』26, pp. 18-36。
- ・馳浩編著 (2020), 『スポーツフロンティアからのメッセージ——新時代につなげたい想い』大修館書店。
- 加藤大仁 (2004), 「スポーツ政策形成過程研究に向けての一考察」『体育研究所紀要』(慶應義塾大学) 43 (1), pp. 15-22。
- (2009), 「『スポーツ振興くじ法』の立法過程」『体育研究所紀要』(慶應義塾大学) 48 (1), pp. 21-28。
- 川人顕・渡辺直哉 (2015), 「国を挙げた国際競技大会の支援とスポーツ庁の設置——オリンピック・パラリンピック特措法案, ラグビーワールドカップ特措法案, 文部科学省設置法改正案」『立法と調査』(363), pp. 13-24。
- 河野一郎 (2010), 「ニッポンのスポーツ力」『筑波大学体育科学系紀要』(33), pp. 1-3。
- (2012), 「スポーツ基本法制定と今後の課題」『日本スポーツ法学会年報』(19), pp. 35-42。
- (2020), 「オリンピック・パラリンピック大会招致プロセスの検証——空白期間のグローバル戦略と現地での危機対応」遠藤利明・馳浩編著『スポーツフロンティアからのメッセージ——新時代につなげたい想い』大修館書店, pp. 11-46。
- 小坂大 (2015), 「メダル至上の成果主義がもたらす危険——スポーツ庁設置の背景と報道の役割」『新聞研究』(771), pp. 74-77。
- 小島廣光 (2003), 『政策形成とNPO法——問題, 政策, そして政治』有斐閣。
- ・平本健太 (2022), 『非営利法人制度改革の研究——新・政策の窓モデルによる実証分析』北海道大学出版会。
- 後藤逸郎 (2020), 「オリンピック・マネー——誰も知らない東京五輪の裏側」文藝春秋社, pp. 159-162。
- 斎藤健司 (2007), 『フランススポーツ基本法の形成』成文堂。
- (2011), 「スポーツ立国戦略に関するスポーツ基本法立法の視角からの提言——スポーツ政策形成過程におけるヒアリング制度の課題」『筑波大学体育科学系紀要』(34), pp. 91-98。
- (2012), 「現代的なスポーツをめぐるポリテクスの様相と視角——日仏のスポーツ基本法の政策決定

- と制度構造の比較を通して』『スポーツ社会学研究』(20), pp. 23-35。
- ・宮下量久 (2012), 『スポーツ行政における公共部門の役割に関する研究』(2011年度調査報告書) 笹川スポーツ財団。
- ・—— (2013), 『スポーツ庁の設置形態に関する研究』(2012年度調査報告書)。
- 澤田大祐 (2011), 「スポーツ政策の現状と課題——「スポーツ基本法」の成立をめぐる」『調査と情報』(722), pp. 1-12。
- スポーツ振興国会議員懇談会 (1972), 『スポーツ議連二十五年史』。
- 鈴木知幸 (2016), 「スポーツ庁設置の沿革と課題」『日本スポーツ法学会年報』(23), pp. 90-96。
- 鈴木寛 (2016), 「スポーツ庁の概要と果たすべき役割」『日本スポーツ法学会年報』(23), pp. 62-72。
- 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。
- 大学スポーツコンソーシアム KANSAI 編 (2018), 『大学スポーツの新展開——日本版 NCAA 創設と関西からの挑戦』晃洋書房。
- 田中宏和 (2007), 「我が国におけるスポーツ行政及びスポーツ政策に関する研究の現状」『国士舘大学体育研究所報』(26), pp. 55-60。
- (2021), 「文部科学大臣のスポーツに関わる所信表明の変遷 (1)」『桐蔭論叢』(44), pp. 111-120。
- 棚村政行・笠井修・境田正樹・鈴木知幸・中村祐司 (2016), 「パネルディスカッション: スポーツ庁が果たすべき役割とその法的問題点」『日本スポーツ法学会年報』(23), pp. 105-129。
- 棚山研 (2021), 「「換骨奪胎」のスポーツ政策——「スポーツ市場 15 兆円」計画, スポーツガバナンス, そして「東京五輪・パラ」」『大原社会問題研究所雑誌』(755・756), pp. 45-68。
- 時本識資 (2019), 「スポーツ政策の視点からみたスポーツの価値と機能」『駿河台大学論叢』(58), pp. 129-139。
- ・田畑亨・内藤正和 (2019), 『はじめて学ぶスポーツ政策』アイオーエム。
- 友添秀則 (2020), 「スポーツと体育の概念的相違——スポーツと体育は何が違うのか」遠藤利明・馳浩編著『スポーツフロンティアからのメッセージ——新時代につなげたい想い』大修館書店, pp. 101-126。
- 長登健・野川春夫 (2014), 「日本の生涯スポーツ政策における地域スポーツクラブ育成の変遷」『生涯スポーツ学研究』(10), pp. 1-2。
- 中村祐司 (1999), 「現代日本の政治とスポーツ」池田勝・守能信次編 (1999) 『スポーツの政治学』杏林書院, pp. 43-62。
- (2002), 『スポーツ行政をめぐる政策ネットワークの研究』(早稲田大学博士論文)。
- (2016), 「団体自治とスポーツ庁の役割に関する政策的観点からの検討——財源を取っ掛かりとして」『日本スポーツ法学会年報』(23), pp. 97-104。
- (2018), 『2020年東京オリンピックの研究——メガ・スポーツイベントの虚と実』成文堂。
- 馳浩 (2020), 「これまでの総括とこれからへの提言——昭和, 平成, そして令和へ」遠藤利明・馳浩編著『スポーツフロンティアからのメッセージ——新時代につなげたい想い』大修館書店, pp. 203-216。
- 平塚卓也 (2021), 「1949年の文部体育局廃止の政策形成過程におけるアクター行動の制約」『体育学研究』(66), pp. 677-689。
- 文化庁 (1973), 『文化庁のあゆみ』文化庁。
- 御園慎一郎 (2012), 「我が国のスポーツ政策と地域活性化」『東邦学誌』(41), pp. 137-145。
- 森岡裕策 (2016), 「我が国のスポーツ政策の動向——2020年オリンピック・パラリンピックの開催に向けて」『大阪体育学研究』(54), pp. 61-76。
- 安田秀一 (2020), 『スポーツ立国論——日本人だけが知らない「経済, 人材, 健康」全てを強くする戦略』東洋経済新報社。
- 横井康博 (2021), 「UNIVAS 設立の政策形成——新・政策の窓による実証研究」『スポーツ健康科学研究』43, pp. 43-56。
- (2023a), 「スポーツ庁設置の政策形成——準備期, 形成期, 実現期の事例の記述」『北海道大学大学院経済学研究院 ディスカッション・ペーパー』Series B, No.2023-206。
- (2023b), 「大学スポーツ協会設立の政策形成——新・政策の窓モデルによる実証分析」『北海道大学大学院経済学研究院 ディスカッション・ペーパー』Series B, No.2023-207。
- (2023c), 「スポーツ基本法制定の政策形成——新・政策の窓モデルによる実証研究」『スポーツ健康科学研究』45, pp. 1-16。
- 吉田良治 (2015), 『スポーツマネジメント論——アメリカの大学スポーツビジネスに学ぶ』昭和堂。