

■ 研究論文

NPOとスポーツ政策 納税者によるシステム選択の可能性

金 武 創 (京都橘女子大学)

はじめに

(1) 問題の所在

2002年7月現在、特定非営利活動促進法（以下NPO法）に基づいて、内閣府と都道府県が認証したNPO法人数は7634団体に達しているが、内閣府「特定非営利活動法人の活動・運営の実態に関する調査（平成12年4月）」によれば、その3/4は同法成立以前から任意団体として活動していた¹⁾。任意団体に簡易に法人格を与え、公に認知されていなかった非営利活動を顕在化させた同法の意義を改めて考えると、組織側にとって、任意団体からNPO法人へ転換する利点とは何か吟味する必要がある。逆に、社会全体にとって、NPO法人が増えることの利点をどこに見いだせばよいのであろうか。

さらにいえば、非営利活動が無視し得ない存在になった以上、政府部門と民間非営利部門との関係を十分吟味する必要がある。特に、先進モデル事業の指定や補助金交付等を用いた政府部門によるNPO支援方策は、場合によっては、民間非営利部門と政府部門との緊張関係を弛緩させ、「政府は非営利組織の広がりとボランティア活動を制限する」危険性を有している²⁾。

これらの問題意識をふまえて、本論はスポーツ分野における非営利組織の普及について、政府部門との関係も含めて検討する。スポーツ分野に焦点を絞る理由は二つある。第一の理由は、スポーツ政策における計画－実施主体の視点とNPOの位置づけをめぐる問題である。一般的に、国と地方の機能分担の議論といえ、委任

事務に代表される計画主体（国）と実施主体（地方自治体）との関係が焦点となる³⁾。ところが、日本の新しいスポーツ政策は実施主体の一つにNPO法人を明確に位置づけたのである。文部科学省は、国として初めての長期計画であるスポーツ振興基本計画（2000年）において、「できる限り早期に、成人の週1回以上のスポーツ実施率が50%となることを目指す」と数値目標を示した。その上で、①実施主体としての「総合型地域スポーツクラブ」というアイデアの示唆、②そのNPO法人化の推進、③2010年までに全国市町村に最低一クラブの整備を記している。総合型地域スポーツクラブについては後述するが、そのNPO法人化も含めて、なぜそれが政策の実施主体として国の基本計画に位置づけられたのであろう。果たして、そこでは、NPOと政府側との緊張関係は見いだせるのか。

もう一つの理由とは、スポーツ政策の転換と同時に、約600団体のスポーツ関連のNPO法人が相次いで設立されたことがあげられる。これを文部科学省のNPO支援と結びつけて、国家に従属する官製NPOの促成栽培と批判するのは早計であるので、今回はその疑念はひとまず排除したい。むしろ、人びとの価値観が多様化するなかで、政府が供給する画一的な公共サービスだけでは、スポーツに関する人びとの多様なニーズを満たせないことが誰の目にも明らかになったとひとまず捉えておく。そして、多様な公共サービスを供給するスポーツNPOを多数設立させるための孵化器としての役割を果たすことを通して、政府は先の目標を達成しようとしているのではないだろうか。この点については、池上の指摘する「納税者が多様な公共サ

ービス供給システムのいずれかを選択し、その一翼をNPOが担う」という非営利活動に対する認識、あるいは出口（1999）が提唱するパブリックなニーズに対するメニューを提示するNPOの役割を説明した「心の投票」モデルとの共通点がうかがえる。はじめに、議論をすすめる準備として、スポーツ活動の担い手の意識変化について整理する。

(2) スポーツの担い手の意識変化

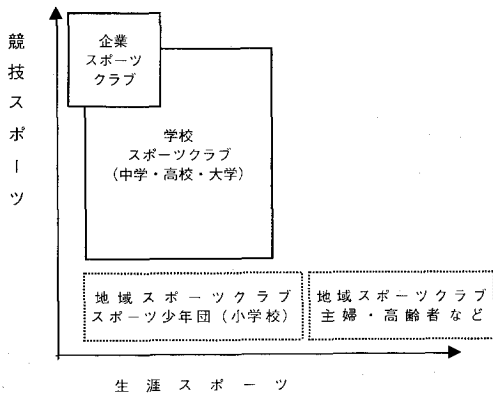
日本のスポーツ活動の主体は、「学校スポーツクラブ（いわゆる部活動）」「企業スポーツクラブ（実業団運動部）」「地域スポーツクラブ」「民間スポーツクラブ（フィットネス・スイミングクラブなど）」に分類できる。そのうち、企業スポーツクラブの多くは、所属企業の宣伝・広報の役割を果たすだけでなく、国際的な競技水準を競う競技スポーツ分野を主に担ってきた。これは、高度経済成長期に経済的余力があった民間企業が福利厚生施設としてグラウンドや体育館を整備し、有力選手を自社の社員として雇用したことから発展した日本的スポーツ支援システムといえる。選手は競技大会で好成績をあげることで所属会社の広報・宣伝に貢献し、その見返りとして、企業側は選手の練習費用を負担し、場合によっては引退後の世話も

行う。また、学校スポーツクラブのうち、競技スポーツ分野への人材供給機能を果たすほど競技水準が高いクラブに限っていえば、母校の広告塔としての役割を期待されたことを付け加えておきたい。いずれにしても、経営体力に余力がある限り、民間企業が営利目的で競技スポーツを支えるこのシステムは有効であった。

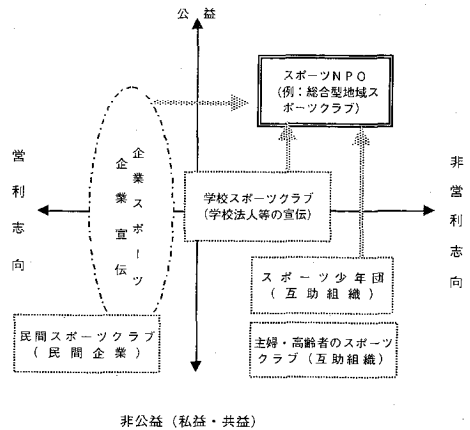
それに対して、生涯スポーツ分野を担ってきたのが、スポーツ少年団（全国に3.4万団体、小学生の約1割が加入）やママさんバレー、高齢者のゲートボール同好会等から構成される地域スポーツクラブである。その最大の特徴は、あくまでも互助的な側面の強い任意団体であること、加えて「単一種目」「小規模」「限られた年齢構成」という組織特性に起因して、その経営は常に不安定であることを指摘しておきたい。実際、文部省編（1998：126-131）によって、「スポーツ施設利用の非効率性」⁴⁾「その1/4が5年～10年で消滅することによる、スポーツ活動の断絶」「年代ごとに適切なクラブを探索する費用の発生」といった地域スポーツクラブ固有の問題点が整理されている（図表1-1参照）。

ただし、図表1-3をみるかぎり、日本のスポーツ関連予算の大半は、スポーツ活動にかかる経常経費への支援ではなく、施設整備に費やされてきたことがわかるだろう。実際、人口10

図表1-1 日本のスポーツクラブ



図表1-2 営利団体、任意団体からスポーツNPOへの発展経路



万人あたりの施設整備水準は欧州諸国とほぼ同じ水準であって、決して日本のスポーツ環境が施設面で遅れているとは認められない⁵⁾。仮に、これまでの日本のスポーツ政策に問題があったとすれば、整備されたスポーツ施設を十分使いこなせていない、あるいはニーズの低い施設が整備され続けるというソフト面に起因すると思われる。ただし、この点だけが問題ではない。

むしろ、問題の本質は、競技スポーツ、生涯スポーツを問わず、それらに関わる人びとがあくまでも個人的利益を追求する手段としてスポーツに関与していた点にある。たとえば、競技スポーツでいえば、競技水準を高めることで名声や人気を得て、それを企業や学校の宣伝に活用するという市場メカニズムがそこに見受けられる。また、生涯スポーツにおいても、地域スポーツクラブで、自分たちの余暇を楽しむために、互助的な活動を推進してきたにすぎない。どちらの場合も、そこに個人的利益の追求やそこから派生する互助的な精神は確認できるが、「地域住民の健康」「青少年の発達」「地域生活の質の向上」といった公共的な視点は認められない。

しかし、長期不況による企業スポーツの衰退と少子化による地域スポーツクラブの参加者不足が顕著となった1990年代後半、スポーツの担い手達の意識は大きく変化したと推察される。おそらく、日本のスポーツ環境を取り巻く厳しい現状に危機感を抱いた人びとの一部が個人や

仲間の領域から公共的な側面へ視野を広げていったのではないだろうか。そして、その試行錯誤を通して、スポーツNPOを設立する土壌が生まれたと推察される（図表1-2参照）。

スポーツNPOが全国各地で設立された実態は第三章でふれることになるが、スポーツ分野の公共サービス供給システムとして、政府や地方自治体以外にNPOをも位置づける点に関して、次に少し考えてみたい。

(3) 納税者による公共サービス供給システムの選択⁶⁾

池上による「納税者による公共サービス供給システムの選択」の議論は、コーリン・クラークによる重税型福祉国家構想批判から着想を得ている。彼は、1940年代のイギリス福祉計画について、国民所得の40%をこえる重税をもたらし、国民の勤労意欲と選択可能性を奪うだけでなく、官僚主義の支配を招く可能性があると考えた。そして、中央政府の権限強化ではなく、地方政府や非営利組織、協同組合などを最大限に活用した上で、納税者にとっての「選択可能性のある」福祉供給システムを構想した。

これを受けて、池上（1996：15-17）は、中央政府や地方自治体直営だけではなく、財団法人や社団法人、協同組合やNPO法人など、広義の非営利部門による公共サービス供給の利点を以下のように説明する。第一の利点とは、政府や地方自治体直営だけの場合と異なり、多様

図表1-3 平成13年度体力づくり関係予算調（一部抜粋）

（単位：千円）

| | 文部科学省 | 厚生労働省 | 国土交通省 | 総務省（参考） |
|-------------|------------|------------|-------------|--------------|
| 施設に関する施策 | 53,009,732 | 15,847,951 | 155,526,000 | |
| 指導者養成に関する施策 | 279,504 | 0 | 0 | |
| 組織の育成に関する施策 | 1,230,347 | 86,206 | 0 | |
| 事業の振興に関する施策 | 12,213,354 | 30,815,442 | 0 | |
| 合計 | 66,732,937 | 46,749,599 | 155,526,000 | ¥676,600,000 |

（注）ちなみに、総務省分は地方債計画額であるので、「施設に関する施策」に近いと思われる。

（資料）日本体育・学校健康センター編（2002）pp.354-357参照。

で個性的な公共サービス供給主体が多数あって納税者が主体的に選択しうる余地があり、それらを比較・選択し、主体間の公正な競争を期待しうる。もう一点は、免税付きの寄付金制度がある場合には、納税者は税を全額、国や自治体に支払うか、あるいは、免税付きの寄付を選択して、税額の一部の用途を自分で決定した非営利組織に配分するかを選択する余地がある。これらの選択の余地は、政府直管とNPO、あるいはNPO間の競争を媒介として、効果的に公共サービスを向上させる可能性がある。

この議論を本論の文脈に置き換えてみよう。たとえば、スポーツ施設を利用する権利（例えば公立体育館の使用時間の混雑）が十分配分されない等、政府部門によるスポーツ関連の公共サービスは、非効率な供給体制である場合が少なくない。また、提供されるサービスの時間や場所、内容、水準についても画一的となりがちである。納税者のニーズが十分に反映されない点に注目すれば、これらはいずれも政府の失敗の範疇にあるといつてよい。

一方、地域のスポーツクラブの参加者獲得を擬似的な市場とみなしてみよう。仮に、野球、サッカー、バレーボール、柔道、剣道といった5つのスポーツ少年団がある小学校区で三十年以上にわたって活動してきたとしよう。少子化の影響で、校区の児童生徒総数が減少し、野球とサッカー以外の3クラブが参加者減で廃部した場合、残りの種目を選択する機会を校区内の子供達（以後の世代も含めて）は失うことになる。これは市場の失敗の一種と考えられる。

そこで、二つの失敗をのりこえる主体として想定されるのが、地元住民や専門家などが「自発的に参加し、自律的に運営する」スポーツNPOである⁷⁾。各個人は、時間と資金を自ら投入し、自分たちの楽しみ（私益）だけではなく、地域のスポーツ環境への積極的関与（公益）に何らかのインセンティブを発見する。そして、その活動が地域に浸透する過程を通じて、かれらがスポーツ分野の公共サービス供給のもう一つの担い手として発展すると仮定してみたい。

(4) スポーツ分野における「心の投票」モデル メニューを提示するスポーツNPO

出口（1999：226-232）の「心の投票モデル」は、NPOの役割をパブリックなニーズに対する「メニューの提示」と定め、ある個人のボランティア活動への参加や寄付行為をパブリックなニーズに対する投票行為と理解する。多種多様なNPOが活動する中で、人々は自分が重要だと思う団体にボランティアとして参加し、寄付を行う。それは一つの団体であってもよいし、複数であってもかまわない。一連の行為を通じて、人々はパブリックなニーズがどこにあるのかを選択し、自らの公共的な意思決定を顕示する⁸⁾。

この視点から見ると、NPOの存在は心の投票の投票対象といえるだろう。間接民主主義制度において、有権者は政党や立候補者が掲げる選挙公約（租税負担の額や課税方法、予算案に示された公共サービスの内容と水準）というメニューに基づいて代議員を選出する。議員は有権者の信託を受けて「租税負担額と予算案に対する要求」を議会に反映させ、納められた租税を社会の共通利益に支出させる。このとき、国民は主権者であると同時に納税者でもある。しかし、主権者としての意識と納税者としての意識を実際に一致させることは困難といえる。どのような投票行動をしようと自分たちの公共的な意思とはかけ離れた政府予算が決められた気分となって、自分たちで政府の機構と公共サービスの内容を制御している自覚を持ってないのが現実である。

投票者の公共選択に基づいた財政規模と内容の決定がなされているとは評価できない現状において、これを補完する仕組みとしてNPOの存在を位置づけたのが「心の投票」モデルである。NPOの存在が多元的であればあるほど、人々は「心の投票」を通じて、自らの公共的な意思決定を顕示する。その意味では、スポーツ分野における多数のNPOの存在は民主主義社会における価値表明装置の機能を果たすだろう。

2. スポーツNPOを支える政府の取り組み

(1) NPO法

堀田・雨宮（1998：18-19）は、NPO法の基本的考え方を「私的自治」と「地方分権」と指摘している。前者は、市民の自由意思を尊重した私的自治の原則の元で、営利を目的としない社会サービスの供給主体としてのNPOが、自立して活動すること（市民の自由意思を尊重し、参加しない自由も認める）を積極的に位置づけた点である。後者については、主たる所管官庁が事務所所在地の都道府県知事であって、法人設立認証に必要な書式等については、各都道府県が独自に条例をつくれるようになっていく。このことから、NPOと地方自治体との相互補完的な関係づくりの重要性を言及できる。

また、同法第2条別表で示された活動目的分類に従って、日本のNPO法人数をみると、「保険・医療・福祉」が最も多く、以下「社会教育」「まちづくり」「非営利活動全般への支援や助言」「子供の教育」「文化・芸術・スポーツ」「環境保全」という順になっている。

なお、スポーツ分野のNPO法人については、詳細は次章で検討するが、新規に組織を立ち上げる場合だけでなく、既存の互助的な任意団体をNPO法人に格上げする場合が想定される。なお、文部科学省（2002：46）は、後者に関する法人格取得の意義として、①社会的信用の増加、②事業収入の公益事業への還元、③事業の公益性の明確化、④財産登記等の権利義務の主体、の四点を示している。

(2) スポーツ振興投票制度と総合型地域スポーツクラブの提案

日本のスポーツ環境を改革し、ゆとりある国民生活を実現するために、1994年に超党派のスポーツ議員連盟は「スポーツ振興政策」をとりまとめ、深刻な財政状況下で安定した財源を確

保するために、諸外国でも成功しているサッカーを対象としたスポーツ振興投票制度（toto）の導入を提案した。そして、調達された財源の用途の一つとして、彼らは「中学校区程度を単位とする、全国一万カ所程度の地域スポーツクラブの設立」を提案した⁹⁾。これが、総合型地域スポーツクラブに関する初めての具体案である。本論で焦点を合わせた総合型地域スポーツクラブのアイデアが、実のところ、toto収益金の用途として発案された点は重要である。

地域スポーツクラブ研究会（1999：10）は、総合型地域スポーツクラブのイメージを①単一のスポーツ種目でなく、複数種目の実地、②青少年から高齢者、初心者からトップアスリートまで様々な年齢、技術、技能の保有者が活動している、③活動の拠点となるスポーツ施設、クラブハウスを有しており、定期的、計画的にスポーツ活動の実施が可能となる、④質の高いスポーツ指導者を配置し、個々のスポーツニーズに対応した適切な指導が行われる、⑤日常生活で無理なく拠点施設に通える範囲（例えば1中学校区程度）を活動範囲とする、⑥運営の財源は受益者負担とする、⑦地域住民のボランティアに基づき自主的に運営される、と明示している。

すでに、旧文部省は、1995年度から「総合型地域スポーツクラブ育成モデル事業」（1モデルで3年間継続して国庫補助）を70以上の地方自治体で実施し、1997年度（平成9年度）からは、日本体育協会もスポーツ少年団を中核とした「総合型地域スポーツクラブ育成事業」を20カ所以上で推進してきた¹⁰⁾。

一方、地方レベルでは、実に45都道府県が総合型地域スポーツクラブ整備に関する独自の補助制度を設けている。特に、兵庫県は2000年度から県独自の「スポーツクラブ21ひょうご」を実施しており、法人県民税超過課税110億円を投入して、県下837小学校区全てに基金を設立し、総合型地域スポーツクラブを整備しつつある。

(3) スポーツ振興基本計画

totoの発行を控えて、2000年9月に策定されたスポーツ振興基本計画は、政府が初めてNPOを有力な実施主体として認知した計画である。そこでは、生涯スポーツ分野の具体的な政策目標を「10年以内に成人の週1回以上のスポーツ実施率が50%となることを目指す」と明示した上で、その有力な担い手として総合型地域スポーツクラブを位置づけ、「21世紀において生涯スポーツ社会の実現に取り組む中で総合型地域スポーツクラブの全国展開は本計画の根幹となるものである」と記している。そして、2010年までに、総合型地域スポーツクラブを全国各市町村に少なくとも一つ、それを支援する広域スポーツセンターを各都道府県に一つ設置する事を具体的な整備目標に定めている。

また、緊急に対応すべき重要施策の一つに総合型地域スポーツクラブのNPO法人格取得を掲げるとともに、中長期的に対応すべき施策として、総合型地域スポーツクラブが地方公共団体のスポーツ事業やスポーツ施設の管理運営を受託しながら、「地域住民の関心に対応して、スポーツ活動にとどまらず、健康に関するイベント、健康教室の開催やレクリエーション、文化、福祉活動等も加えたクラブに発展させていくことも期待される」と述べている。すなわち、単にスポーツ活動をしたい人が集まる任意団体ではなく、地域のスポーツ環境を改善するという社会的使命を実現する非営利活動を通して、「スポーツに対する無関心層」、あるいは「関心はあるが習慣化していない階層」に参加を促すことを期待している。ただし、総合型地域スポーツクラブにNPO法人格の取得を進める一方で、NPO運営の政府・地方自治体からの独立性に対する配慮やNPO運営を担う人材育成の視点ではそれほど重視していない点は問題であろう¹¹⁾。

3. 日本におけるスポーツNPO法人の普及

(1) スポーツNPOの全国展開 私的自治の可能性

2002年7月現在、約七千のNPOが認証されているが、内閣府調査によれば、その27.9% (1836団体) が「芸術・スポーツ振興」を目的に掲げている。はじめに、総合型地域スポーツクラブの支援を目的とするNPOであるClub Netsによる「スポーツに関わる事業を行うNPO団体一覧」調査から、日本のスポーツNPOを概観する。このデータで把握されたNPO法人のなかには、政府や地方自治体からの委託業務や補助金を受けている団体も少なくないが、自ら掲げた社会的使命の実現に向けて、スポーツ分野の私的自治を担う主体と考えてよいだろう。ただし、この調査はあくまでもNPO法人設立時の申請書類をベースにしており、活動の実態を把握したものではないという調査の限界をあらかじめお断りしておく。

この調査によれば、「スポーツ」あるいは「健康」を定款に記載し、都道府県あるいは内閣府に書類を申請したNPO法人は、2002年7月5日現在で601団体に達している。内閣府と都道府県が認証したNPO法人認証数が7518団体であることと比べると、NPO法人全体の1割弱がスポーツ関連のNPO法人であるといえる。

さらに、年度別の認証・申請数をみると、設立されるスポーツNPO数は毎年増加傾向にあることがわかる。

ただし、全体の約3割はスポーツが主目的ではなく、まちづくりや福祉、国際交流、芸術振興等の多目的型NPOであって、二次的な目的としてスポーツ振興を定款に記しているにすぎない。

図表3-1 スポーツNPOの認証数

| | スポーツ NPO総数 | 1999年 認 証 | 2000年 認 証 | 2001年 認 証 | 2002年 前期認証 |
|-------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| 全国所轄 | 88 | 12 | 19 | 28 | 29 |
| 北海道 | 21 | 3 | 6 | 7 | 5 |
| 東北 | 38 | 5 | 5 | 14 | 14 |
| 関東 | 73 | 14 | 12 | 17 | 30 |
| 東京 | 127 | 10 | 29 | 46 | 42 |
| 北信越 | 29 | 1 | 2 | 6 | 20 |
| 東海 | 50 | 6 | 12 | 16 | 16 |
| 近畿 | 107 | 12 | 16 | 46 | 33 |
| 中国 | 18 | 1 | 2 | 6 | 9 |
| 四国 | 10 | 4 | 1 | 2 | 3 |
| 九州・沖縄 | 40 | 3 | 10 | 12 | 15 |
| 全 国 | 601 | 71 | 114 | 200 | 216 |

(注) ただし、2002年分は2002年5月までの認証分と6月末申請中分のみである

(資料) clubnetz HPから独自に作成。

(2) スポーツNPOの分類

スポーツ振興を主目的とするNPO法人について考えるために、文部科学省(2002:63)が示した(総合型地域スポーツクラブを視野に入れた)スポーツNPOの五つのパターンを整理しておこう。第一に、小・中学生を中心とした青少年を対照し、地域のスポーツ少年団などの単一種目チームを融合し、中学校の部活動の一部(土日)を組み込み、学校と地域が連動する事例が想定される。いわば、開かれた学校づくりの延長線上に総合型地域スポーツクラブが位置づけられている。第二に、体育館や運動場といった学校開放施設を利用する成人のスポーツサークルが連合組織を形成する事例がある。この場合、各サークルが互いの活動を徐々にオープン化することで、総合型地域スポーツクラブに近づいていく。

一方、行政主導型の総合型地域スポーツクラブも少なくない。第三に、自治会活動とクラブ活動を同一視して、住民全てをクラブ会員とみなすこともある。行政から見れば、非常に取り

かりやすい方法であるが、自発的参加と自律的運営というNPOの根本原理が揺らぎ、行政の下請け団体となるかもしれない。第四に、行政のスポーツ担当部局が調整役となって、体育協会やレクリエーション協会、全てのスポーツ関連団体を再編するなかで、総合型地域スポーツクラブに発展させ、ひいてはNPO法人となる事例も見受けられる。いずれについても、真の意味でNPOといえるか疑問が残る。

また、それ以外には、第五番目の事例として、地域のスポーツイベントを運営するために結成された団体が総合型地域スポーツクラブへ発展し、NPO法人化する事例がある。さらには、プロのスポーツチームや実業団チーム(あるいはそれらの出身者)が母体となって、スポーツNPOを設立することもある¹²⁾。

ただし、現状を見る限り、全国のスポーツNPOのうち、約4割に相当する244団体がある特定種目に活動目的の焦点を絞った「一種目特化型スポーツNPO」である。特に北海道(57%)、関東地方(56%)では一種目型の占める比率がスポーツNPO全体の半分以上に達し

ている。逆に、全国あるいは複数地域で活動するスポーツNPOを所管する内閣分では、その比率は約3割にすぎないが、その理由の一つは、すでに各スポーツ種目の全国組織の多くが財団法人ないしは社団法人として設立済みであるからと推察される。これは第一あるいは第二、第六のタイプであることが多いが、これについて、規模の経済性の視点から、もう少し検討してみたい。

(3) 一種目特化型スポーツNPO 規模の経済性を生かしたクラブモデル

ここでは、規模の経済性の視点から、第一のタイプを中心とした一種目特化型のスポーツNPOを中心に考えてみたい。

種目を特化したスポーツNPOにおける規模の経済性とは、競技水準（性別、年齢階層）や動機付け（競技志向か余暇志向か）が同一の小規模なスポーツ団体（例えば、スポーツ少年団や中学高校の運動部）との比較から容易に推察される。すなわち、同じ種目だが、競技水準が多様で、動機も異なるにもかかわらず、一つのNPO法人で多くの人びとが活動することを通して、投下された資源の有効活用や、正の外部性が派生することが予想される。この場合、同一種目なので、試合ルールや指導技術、練習道具、ノウハウは共通している。児童生徒に限っていえば、最も優れた点は、指導体制の一貫性である。小学校から中学、高校と所属チームが代わると指導方法もバラバラになりがちであるのに対し、長期的に同じ指導者の下で訓練されることの発達面での意義は大きい。

第二に、スポーツ施設を利用する場合、参加人数に対して施設能力が過剰になることを避けられる。なぜなら、同じ種目で競技水準の異なる集団を多数結成できれば、施設・設備の不可分性が働き、一人あたりの活動費用は低減する。そして、活動単位あたりの参加人数の増加が道具・施設にかかる費用や指導者の人件費等といった平均固定費用の低下に結びつき、その減少

分が変動費用の上昇を上回ることによって、全体としてサービス供給にかかる生産費用の低下を実現する。

第三に、一定の会員収入を確保することによって、NPO法人として事務局を整備し、常勤スタッフの雇用や優れた指導者の確保、企業スポンサーの獲得も容易になるだろう。さらに、ノウハウを蓄積していけば、公共スポーツ施設運営や生涯学習・福祉施策関連事業への参画等の地元自治体との連携も可能となる。特に、地元自治体との関係構築については、単なる任意団体では不可能であって、地元住民からの信頼感を醸成する効果も期待できる。

たとえば、成岩スポーツクラブ（愛知県半田市）は、従来盛んであった公民館単位の少年野球および少女バレーチームの部員不足や指導者の後継難から、中学校部活動との連携を進めた上で、地域住民にも参加を促し、大人や教員によるボランティアの指導者人材バンクを結成した。また、任意団体に過ぎないが、長距離走が盛んな熊野町（広島県）において、総合型地域スポーツクラブ設立のきっかけとなったのは、学校週5日制導入に伴い休日となった土曜日に熊野町陸上競技協会が主体となって開催した小中高一般の合同練習会であった。

一種目特化型のスポーツNPOは、効率的でなかった地域スポーツクラブの役割を単に代替するだけでなく、地域におけるスポーツ分野の公共サービスを供給する役割を担いつつあるといつてよいだろう。そこからさらに飛躍するために、体験できるスポーツ種目数を増加させたスポーツNPOについて、次に検討したい。

(4) 複数種目を体験できるスポーツNPO 範囲の経済性の追求

複数種目への参加を主眼とし、総合型地域スポーツクラブを志向するスポーツNPO数は、先の調査で少なくとも32団体（全体の5.3%）を確認することができたが、内閣総理大臣による認証数が特に多くなっている（図表3-2参

図表3-2 一種目特化型／総合型／障害者スポーツNPO

| | スポーツ NPO 総数 | 一種目特化型 スポーツ NPO総数 | 一種目特化型 スポーツ NPO比率 | 総合型を志向する スポーツ NPO数 | 総合型を志向する スポーツ NPO比率 | 障害者 スポーツ NPO総数 | 障害者 スポーツ NPO比率 |
|-------|-------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------|----------------------|
| 内閣 | 88 | 26 | 29.5% | 11 | 12.5% | 9 | 10.2% |
| 北海道 | 21 | 12 | 57.1% | 2 | 9.5% | 1 | 4.8% |
| 東北 | 38 | 13 | 34.2% | 3 | 7.9% | 3 | 7.9% |
| 関東 | 73 | 41 | 56.2% | 3 | 4.1% | 4 | 5.5% |
| 東京 | 127 | 54 | 42.5% | 2 | 1.6% | 13 | 10.2% |
| 北信越 | 29 | 15 | 51.7% | 2 | 6.9% | 3 | 10.3% |
| 東海 | 50 | 19 | 38.0% | 1 | 2.0% | 3 | 6.0% |
| 近畿 | 107 | 38 | 35.5% | 7 | 6.5% | 10 | 9.3% |
| 中国 | 18 | 8 | 44.4% | 1 | 5.6% | 0 | 0.0% |
| 四国 | 10 | 2 | 20.0% | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% |
| 九州・沖縄 | 40 | 16 | 40.0% | 0 | 0.0% | 3 | 7.5% |
| 全国 | 601 | 244 | 40.6% | 32 | 5.3% | 49 | 8.2% |

(資料) clubnetz HPから独自に作成。

照) ことがわかる。そして、一種目ごとに多様な参加者層を受け入れるという点で、規模の経済性も認められており、総合型地域スポーツクラブをより具現化したものと思われる。ここでは、範囲の経済性の視点から、その経済合理性を考えてみたい。

第一に、複数のスポーツ種目を参加者が効率的に体験できることがあげられる。既存のスポーツ少年団や中学高校の部活動の場合、所属チームを辞めなければ、別のスポーツ種目を体験できない。特に、幼児や小学校低学年段階では、一種目よりも、様々なスポーツを体験することが心身の発達面で効果が高いと考えられている。たとえば、8クラブ会員総数350人の山直スポーツクラブ(大阪府)では、小学校1～4年生にはトータルスポーツというメニューが用意されており、基本的訓練と複数種目の体験ができるようにプログラムが組まれている¹³⁾。

第二に、スポーツ参加の動機付けの側面からみても、複数の種目が準備されていることによって、大人も子供も同時に参加できるという利点も想定される。たとえば、金ヶ崎町(岩手県)の場合、文部科学省のモデル事業受託をきっか

けにして、各小学校区の生涯学習センターに複数種目を実施する総合型地域スポーツクラブが設立された。様々なスポーツプログラムが準備されていたので、親子や家族ぐるみでのスポーツ活動が可能となったといわれている。

第三に、複数の種目を用意することによって、地域社会への多様なスポーツ普及事業を展開することが可能となる。ここには、共通の生産要素を分離しない、あるいは少ない費用で転用できるという利点が見いだせる。たとえば、NPO法人ではないが、Jリーグ各クラブは、地元の小中学校や幼稚園・保育園を対象にしたサッカー教室以外にも、他の種目のスポーツ教室を開催している。

第四に、地域スポーツ環境への関心を高める普及・広報活動について、単独クラブチームや一つの地方自治体の取り組みでは限界があるので、種目が異なる複数のスポーツクラブが協働する受け皿が存在する合理性が見いだせる。たとえば、複数種目の選手とクラブ運営スタッフが中心となって、小学校運動場に芝生を整備する市民運動を推進するNPO法人「芝生スピリット神戸」を2001年1月に設立し、現在、通年

の芝生利用実験に取り組んでいる。

(5) 障害者スポーツの支援

スポーツ関連分野のNPO法人のなかで目立つのが、障害者スポーツの支援を目指す団体である。この分野についても、すでに公益法人として活動してきた団体も多数見受けられるが、前述した調査では、障害者スポーツに関連するNPO法人は49団体（全体の8.9%）が認められた（図表3-2参照）。

障害者スポーツとは、障害者自らが参加するスポーツのことである。障害者のために特別に考案されたスポーツだけではなく、原則として健常者が行っているスポーツを、①障害があるために、できないことがある、②障害があるために、スポーツによる事故の心配がある、③障害を悪化させるおそれがある、④競技規則が複雑なため理解しにくい、などの理由でルールを一部変更して行っているものを指す。

1981年の国際障害者年を契機に、障害者のスポーツ参加への関心が高まったが、健常者のスポーツ同様、競技スポーツと生涯スポーツの二つの側面が見受けられる。前者については、車椅子マラソンや車椅子バスケット、競泳や陸上競技など、高度な競技性を追求し、1960年のローマオリンピック以降、オリンピックの競技施設を活用した国際大会であるパラリンピックが開催されるようになった。一方、必ずしも競技力の向上を目指すばかりでなく、体を動かす楽しさを普及させることに主眼をおいたレクリエーションとしての障害者スポーツも注目されている。

国の障害者福祉施策においては、障害者スポーツは障害者の福祉の増進とノーマライゼーションの理念の実現という考えのもとで、「生活の中で楽しむことができるスポーツとして、また、競技するスポーツとして積極的に推進していく」と位置づけられているが、具体的施策を見る限り、競技スポーツ分野を重視している印象を受ける。それに対して、今回設立された障

害スポーツNPO法人の多くは、障害者にとつての（あるいは障害者と健常者も含めた）生涯スポーツを主目的とした草の根的団体が多いと推測される。少なくとも、この障害スポーツ分野については、政府と地方自治体による公共サービス供給の画一性がうかがえる一方で、NPO法人によるサービス供給がそれを補完しつつあると推察されるが、この点に関しては、さらなる検討が必要であろう。

(6) 文部科学省によるNPO育成・支援施策の難しさ

最後に、総合型地域スポーツクラブへの支援施策について考えてみたい。中央から地方への支援は図表3-3の通りであって、ほぼ全国均等に地区指定を受けている。

また、多くの都道府県も市町村を対象に取り組んでいることがうかがえる。ここでは、文部科学省の取り組みを中心に概観する。

文部科学省によるモデル地区事業は、過疎地域を中心に67地区が指定され、特に広島県（6地区）、福岡県（5地区）、富山県、兵庫県、山口県（いずれも4地区）と目立っているが、大半は都道府県を経由した市町村スポーツ振興部局を対象とした補助事業であり、市町村の下部組織づくりの印象が強い。そして、実際にNPO法人化したのは、「ふくのスポーツクラブ（富山県）」「さばえスポーツクラブ（福井県）」「加古川総合スポーツクラブ（兵庫県）」の3団体にすぎない点も問題が残るだろう。また、都道府県による補助事業は、全国で227の市町村スポーツ振興部局を対象とする事業と（市町村を経由しないで）26団体を補助する事業に区分できるが、あわせて5団体がNPO法人化できたのみである。このことから考えられる問題点を三点指摘しておきたい。

第一の問題は、市町村が補助対象となり、担当部局がクラブ事務局を担うことの弊害である。事業終了後に、任意団体やその連合組織からNPO法人化を推進するためには、その最低

図表3-3 総合型地域スポーツクラブ育成モデル事業等実施市区町村数

| | 文部省 | 日本体育協会 | 都道府県 市町村への 補助事業分 | 都道府県 団体への 直接補助分 | 備 考 |
|-----|-----|--------|------------------------|-----------------------|---|
| 北海道 | 3 | | 12 | | 文部省分は全て北海道からもモデル地区指定されている |
| 青 森 | 0 | | 2 | 1 | |
| 岩 手 | 3 | | 5 | 2 | 県が補助した「北上アスレチック&ラグビー倶楽部」はNPO法人化 |
| 宮 城 | | | 4 | | |
| 秋 田 | 1 | 1 | 10 | | |
| 山 形 | 2 | | 2 | | |
| 福 島 | 1 | 1 | 21 | | |
| 茨 城 | 1 | | | | |
| 栃 木 | 1 | | 2 | | |
| 群 馬 | 1 | 1 | 3 | 1 | |
| 埼 玉 | 1 | 1 | | | |
| 千 葉 | 1 | 1 | 2 | 1 | |
| 東 京 | 1 | 1 | 9 | 1 | 都が補助した「NPO法人ラグビーフットボールクラブマンダラ東京」はNPO法人化 |
| 神奈川 | | | 2 | 2 | |
| 新 潟 | 3 | | 1 | | |
| 富 山 | 4 | | 22 | 2 | 文部科学省が補助した「ふくのスポーツクラブ」はNPO法人化 |
| 石 川 | 1 | 1 | 5 | | |
| 福 井 | 1 | | 3 | | 文部科学省が補助した「さばえスポーツクラブ」はNPO法人化 |
| 山 梨 | | 1 | 0 | 1 | |
| 長 野 | 1 | | 2 | 2 | |
| 岐 阜 | 2 | 6 | 2 | 1 | |
| 静 岡 | | 1 | 2 | 1 | 県が補助した「NPO法人浜松総合型地域スポーツクラブ」はNPO法人化 |
| 愛 知 | 2 | | 4 | 3 | |
| 三 重 | 2 | | 13 | | |
| 滋 賀 | 2 | | 3 | | |
| 京 都 | 1 | 1 | 3 | | |
| 大 阪 | 1 | 1 | 3 | | 府が補助した「山直スポーツクラブ」はNPO法人化 |

| | | | | | |
|-----|----|----|-----|----|--|
| 兵庫 | 4 | | ※ | | 文部科学省が補助した「NPO法人加古川総合スポーツクラブ」はNPO法人化/平成12年から県内全小学校区のクラブ設置を支援。平成12年は83クラブ設立、平成13年は159クラブ設立予定。 |
| 奈良 | | | | 2 | |
| 和歌山 | 1 | | | 1 | |
| 鳥取 | 1 | | 4 | | |
| 島根 | 1 | 2 | | 1 | 県が補助した「出雲スポーツ振興21」はNPO法人化 |
| 岡山 | 2 | | 3 | | |
| 広島 | 5 | | 5 | 2 | |
| 山口 | 4 | | 8 | | |
| 徳島 | | | 3 | | |
| 香川 | 1 | | 16 | | |
| 愛媛 | 2 | 1 | 2 | | |
| 高知 | | | 0 | 1 | |
| 福岡 | 6 | 1 | 4 | 1 | |
| 佐賀 | 1 | 2 | ※ | | 平成14年度から6年間で県内全市町村47地区にクラブ設置補助金を20万円交付 |
| 長崎 | 1 | | 1 | | |
| 熊本 | | | 7 | | |
| 大分 | | | 3 | | |
| 宮崎 | 1 | | | | |
| 鹿児島 | 1 | | 8 | | |
| 沖縄 | | | 4 | | |
| 全国 | 67 | 23 | 205 | 26 | |

(資料) 文部科学省 (2002: 78-79) およびclubnetz HPより独自に作成。

要件である「人びとの自発的参加」と「クラブの自律的運営」を見越した支援事業でなければならない。特に、クラブの潜在的な担い手となる若年層の居住者数が決定的に少ない過疎地域において、市町村担当部局を経由する手法を採用している限り、行政に依存しない総合型地域スポーツクラブを整備することはむずかしい。

実際、3年間の文部科学省の補助事業が終了した市町村のクラブのほとんどは、自立した運

営体制を構築できず、行政依存の互助的な組織の性格が強いままである。地域スポーツ推進研究会(1999: 130)によれば、たとえば、北九州市の担当者は、モデル地区指定を受けた三年間は、行政による事務局体制が機能していたが、地域住民への引き継ぎがうまくいかない点を指摘している。逆にいえば、市町村から一定の補助金と信頼を得られるのであれば、任意団体をNPO法人に発展させるインセンティブは生じ

ないのかもしれない。

第二に、将来的な受益者負担を強調しているにもかかわらず、クラブ加入の経済的利点をモデル事業の段階でうまく見だしていないという問題点も残されている。モデル事業期間中は、国からの補助金交付によって、クラブ会費が無料である上に、指導者への謝礼や大会運営費の一部、健康相談、地域交流イベントを賄うことができた。また、行政の後ろ盾があるので、その圧力によって、既存のスポーツクラブがやむを得ず参加し、結果的に一定の会員数を確保できたことも少なくない。いわば、ある程度の会員規模を確保し、充実したソフト事業を展開することによって、一定の評価を獲得することをめざしてきた。しかし、補助事業が終了すると同時に、クラブが調達できる資金も相対的に少なくなり、ひいては活動内容も縮小することは自明である。また、組織の運営ノウハウをわずか三年間で確立することはむずかしく、結果的に新規に加入する経済的利点が見いだせないばかりか、既存の加入者が脱退することも避けられない。

第三の問題は、総合型地域スポーツクラブの概念が十分普及していないために、既存の地元スポーツ関係団体や学校関係者、地域住民全般の理解が得られていない点であろう。また、地域スポーツ推進研究会（1999：92）によれば、部活動から総合型地域スポーツクラブへ発展した事例では、地域のクラブ指導者と学校教員との意識のずれが見受けられる。さらに、単なる各種補助金の受け皿的な団体という誤解が生じ、新たな参加者がいない場合には、少数の運営ボランティアへの負担が過大になることも予想できる。

4. おわりに

今回は、日本のスポーツNPOに関する現況を把握するとともに、文部科学省等によるNPO支援方策の限界と副次的効果について言及した。地域住民の立場から見れば、スポーツ

NPOは、単にスポーツ分野の公共サービスを提供する代替主体となりうるだけではない。障害者スポーツ分野のニーズを顕在化させたほかに、優れたスポーツNPOには、人びとが自発的に参加し、自立的に運営できる公共サービス供給システムとして機能しうる可能性が見受けられる。また、心の投票の対象となりうるスポーツNPOの存在は、人びとに新たな選択肢を提供できる点に、その存在意義を見いだせる。

一方、NPO支援方策としての文部科学省の姿勢には、一定の評価できる点と若干の問題点が残されている。最も評価できる点は、十分とはいえないが全国のスポーツ関係者に「総合型地域スポーツクラブ」というアイデアを普及させた情報提供の側面である。結果的に、文部科学省は、総合型地域スポーツクラブを志向する多くのスポーツNPOの誕生を促すトリガーの役割を果たしたといえるだろう。あわせて、totoによる財源調達システムをたちあげ、スポーツNPOに資金が環流する仕組みを構築した点も高く評価できる。また、NPOを政策実施主体として明確に位置づけた点も忘れてはならない。

ただし、問題点も少なくない。文部科学省や都道府県のモデル地区事業によって、実際にNPO法人を設立できた件数はわずかでしかなく、大半は現在も行政依存で互助的な任意団体のままである。その意味では、支援事業の直接効果はそれほど見受けられない。したがって、スポーツ振興基本計画で提唱された「10年以内に成人の週1回以上のスポーツ実施率が50%となることを目指す」という生涯スポーツ分野の目標達成は困難ではないかと思われる。

また、NPO法人あるいは将来NPO法人に発展しうる任意団体を直接支援せず、市町村スポーツ担当部局を窓口にもNPO支援方策を推進する手法にも問題はなかったのだろうか。そこには、国-都道府県-市町村-NPOという中央集権的な発想が推察される。少なくとも政策の計画主体である国（文部科学省）と実施主体である各スポーツNPOは対等なパートナーシッ

ブで結ばれるべきであろう。

最後に将来的な研究課題を三点示しておきたい。第一点は、個別のスポーツNPOの動向である。今回は全国のスポーツNPOの全体状況の把握に努めることに専念したが、個別のNPO法人の収支状況や関係団体とのパートナーシップ等についてはほとんど検討できていない。この点を早急に取り組み必要がある。

第二点は、所得再分配の視点である。文部科学省がNPOを政策の実施主体として位置づけた点はすでに述べたが、それはあくまでもスポーツ分野の資源配分の効率化に着目した政策転換であって、そこに所得再分配の要素は含まれていない。特に生涯スポーツにおいては、後者の視点は有用であるので、この点も今後検討していきたい。

第三点は、totoの収益金配分をめぐる問題である。2002年6月に最初の収益金配分がなされたが、明確な配分原則が提示されない一方で、特殊法人担当部局による事実上の配分先決定と有識者で構成される審議会による追認という配分手続きがなされたようである。この点については、第二回以降の配分の実態もふまえて、もう一つの財政システムとして詳細に検討する必要があるだろう。

【参考文献】

- 安倍和代 (2001) 「山直スポーツクラブの挑戦」『指導者のためのスポーツジャーナル』日本体育協会。特定非営利法人clubnetz ホームページ
<http://www.clubnetz.or.jp>
- 地域スポーツ研究会編 (1999) 『スポーツクラブのすすめ 豊かなスポーツライフの実現に向けて』ぎょうせい。
- 出口正之 (1999) 「シビルソサエティとNPO」林雄二郎・今田忠編『フィランソロピーの思想 NPOとボランティア』日本経済評論社。
- 電通総研編 (1999) 『スポーツ生活圏構想』厚有出版。
- 堀田力・雨宮孝子 (1998) 『NPO法コメンタール』日本評論社。
- 池上淳 (1990) 『財政学』岩波書店。
- 池上淳 (1996a) 『現代経済学と公共政策』青木書店。
- 池上淳 (1996b) 「現代財政学における効率と公平の矛盾」池上淳・重森暁編『現代の財政』有斐閣。
- 金武創 (1998) 「財政システムとしてのサッカーくじ事業が抱える課題」『都市問題』第89巻12号。
- 金武創 (2000a) 「生涯学習としてのスポーツを誰が担うのか - NPO, 政府・地方自治体, 企業の連携の再構築を目指して -」日本NPO学会第2回大会報告論文。
- 金武創 (2000b) 「日本のサッカーくじの課題と展望 財政専売か Charitable Gamblingか」『財政学研究』第27号, 財政学研究会。
- 金武創 (2002) 「持続可能なエコツーリズムを推進するまちづくりの場 地域文化としてのスポーツによる交流と連携」井口貢編『観光文化の振興と地域社会』ミネルヴァ書房。
- 金哲彦 (2001) 「実業団からクラブチームへの展開 積極的な変革へのチャレンジ」『指導者のためのスポーツジャーナル』日本体育協会。
- 文部省編 (1998) 『平成10年度我が国の文教施策 心と体の健康とスポーツ』大蔵省印刷局。
- 文部科学省 (2002) 『総合型地域スポーツクラブ育成マニュアル クラブづくりの4つのドア』アドスリー。
- 文部科学省保健体育審議会スポーツ振興に関する特別委員会審議会議事録 (全9回)
<http://www.monbu.go.jp/shingi/hoken/>
- 内閣府HP
<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/npoi/index.html>
- 日本体育・学校健康センター編 (2002) 『スポーツ振興くじ制度の創設と展開』ぎょうせい。
- 中山正吉 (2000) 『地域のスポーツと政策』大学教育出版。
- 太田敬介 (2001) 「1人でもNPOは作れる! SCC (スポーツ・コミュニケーション・サークル) の場合」『指導者のためのスポーツジャーナル』日本体育協会。
- 李妍焱 (2002) 『ボランティア活動の成立と展開』ミネルヴァ書房。
- Salamon, L. M. and Antheier, H. K., (1997) *Defining the Nonprofit Sector*, Manchester University Press.

総務庁行政監察局編（1990）『スポーツ振興対策の現状と問題点 総務庁の行政観察結果からみて』大蔵省印刷局。

牛嶋正（1988）『現代の地方自治 財力と行政能力』有斐閣。

注

- 1) 内閣府HP参照。
- 2) Salamon and Anheier（1997）pp. 504 - 502参照。
- 3) 牛嶋（1988）第5章参照。
- 4) たとえば、総務庁行政監察局（1990）は、スポーツ協会や教育委員会などの仲介にも関わらず、スポーツ施設の利用機会を調整することが困難であることを指摘した。そして、逆にほとんど施設が活用されない事例を数多く指摘し、地域における生涯スポーツ振興対策の見直しを勧告した。
- 5) 電通総研編（1999）参照。
- 6) 池上（1990）（1996a）（1996b）参照。
- 7) ボランティア活動や非営利活動については、様々な定義が可能である。本論は、李（2002）に従って、NPOの行動原理として「自発的参加」「自律的運営」を重視している。
- 8) 「心の投票」とは、トクヴィルの「心の習慣」とティボーの「足による投票」から出口が着想した造語である。

9) サッカーくじについては、金武（1998）（2000b）（2001）が財政学の視点から論じている。また、日本体育・学校健康センター編（2002）は運営主体側から見たサッカーくじの経過を整理している。

10) 中山（2000：64）は「文部科学省による施策は、地域の先進的事例を取り込みながら、モデルや指定によって政策的先導の役割を果たそうとしているが、これまで多くのモデル・指定事業が現れては消えている」と指摘する。

11) 例えば、当時Jリーグチェアマンの川淵氏は「これまでのスポーツ振興の議論には、クラブ経営者の育成の視点が欠けていた」「スポーツ振興には施設、指導者、参加者が必要であるが、これは『そこに行きたくするような施設』『教えてほしい指導者』でなければ参加者は生まれない」と述べている。保健体育審議会スポーツ振興に関する特別委員会第2回議事要旨参照。

12) オリンピック代表選手を多数輩出したリクルートランニングクラブが廃部し、その関係者が設立したNPO法人日本ランナーズについては、金哲彦（2001）参照。また、実業団チームが突如廃部になって、一選手が独力でスポーツNPOを設立した事例については、太田（2001）参照。

13) 安倍（2001）参照。